Finanzwisse...

...

Adolph Wagner

Digitized by Google

W132
9)C
A47539

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Lehr- und Handbuch
der
politischen Oekonomie.

In einzelnen selbständigen Abtheilungen.

In Verbindung mit

A. Buchenberger
grossh. Ministerialrath
in Karlsruhe

K. Bücher
Professor der Statistik und
Nationalökonomie in Leipzig

H. Dietzel
Professor der Staatswissen-
schaften in Bonn

und Anderen bearbeitet und herausgegeben
von

Adolph Wagner
Professor der Staatswissenschaften in Berlin.

Vierte Hauptabtheilung:

Finanzwissenschaft.

Zweiter Theil:

Theorie der Besteuerung, Gebührenlehre und allgemeine Steuerlehre

von

A. Wagner.

2. Auflage.

Leipzig.
C. F. Winter'sche Verlagshandlung.
1890.

Digitized by Google

LIBRARY OF THE
LELAND STANFORD JUNIOR UNIVERSITY.
a. 47539

JAN 14 1901

Digitized by Google

Vorwort
zur zweiten Auflage.

Der zweite Band meiner Finanzwissenschaft hat seit einiger Zeit im Buchhandel gefehlt. Zur Bearbeitung der zweiten Auflage konnte ich indessen erst nach der Beendigung des dritten Bandes die erforderliche Zeit finden.

Die neue Auflage ist eine „vielfach veränderte und vermehrte, theilweise umgearbeitete“.

Im Grossen und Ganzen ist die formelle Eintheilung des Stoffs dieselbe wie in der ersten Auflage geblieben. Ich habe nur den Anschluss an die inzwischen (Anfang 1884) erschienene dritte Auflage des ersten Bandes auch in formeller Hinsicht herbeigeführt (s. S. 1).

Im Inhalt ist ebenfalls gegen die erste Auflage keine allgemeinere Veränderung eingetreten. Der zweite Band behandelt denselben Stoff wie früher, die „Gebührenlehre“ und die „allgemeine Steuerlehre“.

Wohl aber haben erhebliche Erweiterungen und im Einzelnen mancherlei, auch eingreifendere Veränderungen stattgefunden.

Der Umfang dieser neuen Auflage ist 105 (813 gegen 708) Seiten stärker als derjenige der ersten, eigentlich aber noch erheblich mehr, da ich jetzt auch hier in ähnlicher Weise wie in der dritten Auflage des ersten Bands und wie im dritten Bande der Finanzwissenschaft nicht bloss für concretes Detail, Literatur, sondern auch für die specielleren Ausführungen, Beweisführungen, Belege u. s. w., den kleineren (Noten-) Druck angewandt habe, — nach den Gesichtspuncten, über welche sich das Vorwort zur dritten Auflage des ersten Bands (S. VII) ausspricht.

Die bibliographisch-literarische Einleitung, welche in der ersten Auflage am Beginn der allgemeinen Steuerlehre stand, ist nunmehr an die Spitze dieses ganzen Bands gestellt worden. Zugleich ward sie erheblich erweitert, besonders durch eingehendere Berücksichtigung der neuesten allgemeinen Fachliteratur. So sind aus den 12 Seiten der ersten 30 Seiten in dieser neuen Auflage geworden.

Auch die Gebührenlehre hat erhebliche Erweiterungen und Vervollständigungen, in einigen Partieen aber auch eine völlige Um-

Digitized by Google

arbeitung erfahren. Es gilt dies besonders von der principiellen Erörterung in der „allgemeinen" Gebührenlehre (§. 15—18 an Stelle von §. 277, 278 der ersten Auflage), dann vom System der Verwaltungsgebühren, wo die frühere formelle und sachliche Behandlung (§. 290) mir nicht mehr genügte (§. 32—38). Die Arbeiten Neumann's und Schall's habe ich hier in einigen Puncten gerne auf mich einwirken lassen. Wo ich auch jetzt noch von diesen Autoren abweiche, geschieht es um so mehr mit vollem Bedacht, nach sorgfältiger Prüfung der Gründe. In der Darstellung der einzelnen Gebührenzweige haben zahlreiche kleinere Veränderungen und Vervollständigungen stattgefunden, aber meine principielle Auffassung und Behandlung blieb hier, wie übrigens doch im Wesentlichen in der ganzen Gebührenlehre, die frühere. Dem „socialpolitischen" Gesichtspunct ist nur auch hier noch eine vermehrte Rücksichtnahme zu Theil geworden. Die „Gebührenlehre" hat sich so um 30 Seiten vermehrt (166 gegen 136).

Der Schwerpunct dieses Bandes liegt nach wie vor durchaus in der „allgemeinen Steuerlehre". Nur Dank der stärkeren Anwendung des kleinen Drucks ist es mir gelungen, den ohnehin schon grossen Umfang dieser Lehre wenigstens nicht gar zu sehr anwachsen zu lassen (um 57 Seiten, von 558 auf 615). Die formelle Eintheilung des Stoffs ist auch hier im Ganzen nicht viel, erheblicher nur im ersten Kapitel — die „Kapitel" entsprechen den „Hauptabschnitten" der ersten Auflage — verändert worden, die Reihenfolge der Gegenstände, mit einer kleinen Ausnahme in Betreff der Principien der Steuerverwaltung, ist dieselbe geblieben. In formeller und sachlicher Beziehung haben aber einige wichtigere Partieen eingreifendere Aenderungen erfahren, wenngleich auch hier meine principielle Auffassung und Behandlung in allen Hauptpuncten festgehalten wurde.

Im ersten Kapitel wird jetzt eine in der ersten Auflage (§. 329, 339, 340) zu dürftige, zum Theil ganz fehlende principielle Erörterung über Begriff und Grund der Besteuerung gegeben (§. 81—87). Daran reiht sich nunmehr der Abschnitt über „Terminologie", in welchem in der neuen Auflage auf die Controverse über „directe" und „indirecte" Steuern genauer eingegangen wurde (§. 97—100). Auch hier sind es neuere Arbeiten von Schäffle, Sax, Robert Meyer, G. Cohn, Vocke, Helferich u. A. m., besonders wieder von Neumann, welche die Anregung zu erneuter Prüfung dieser Puncte und zu Auseinandersetzungen gegeben haben. An einem

Digitized by Google

zweiten Steuerzweck und Steuerbegriff, dem „socialpolitischen" neben dem „rein finanziellen" (fiscalischen), habe ich hier festgehalten, meine Ansicht aber gegen die mancherlei Angriffe darauf, in diesem Kapitel und in dem späteren Abschnitt von den „Gerechtigkeitsgrundsätzen", noch genauer zu begründen gesucht (§. 82, 87, 156 ff.). In der genannten terminologischen Controverse war besonders mit Neumann eine Auseinandersetzung geboten. Ich bin dabei, in Abänderung meiner früheren Auffassung, aber ohne diese aufzugeben, zur Statuirung eines Doppelbegriffs „directer" und „indirecter" Steuern gekommen, womit mir die Streitfrage allein richtig gelöst werden zu können scheint (§. 97—100, 1. Auflage, §. 338, 388).

Weiter haben von den Abschnitten über die Steuerprincipien diejenigen von der Wahl der Steuerarten, der Ueberwälzungslehre und von den Gerechtigkeitsprincipien grössere Umänderungen und besonders die Ueberwälzungslehre Erweiterungen erfahren. Letztere (S. 332—372, nunmehr 40 Seiten, gegen frühere 23, Zusatz von §. 151—155 und in den Vorbemerkungen der §§. 138, 139), habe ich mit besonderem Interesse revidirt, auch mit Rücksicht auf die neuere Literatur (v. Falck, Kaizl, Schanz) und auf die Streitfragen in der practischen Politik. Dabei habe ich zugleich die bekannte methodologische Controverse berührt und im Ergebniss wieder eine Bestätigung meiner methodologischen Auffassung und Stellungnahme gefunden.

In den Erörterungen über Gerechtigkeit galt es, meinen „socialpolitischen" Standpunct noch schärfer, — „noch principieller" — allen Gegnern gegenüber zu präcisiren und zu begründen (s. besonders §. 156, 157). Sachliche Concessionen habe ich dabei nicht gemacht, aber, wie ich hoffe, Manches besser gefasst und begründet. In den Abschnitten über Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung ist Vieles formell umgearbeitet und weiter ausgeführt worden (besonders §. 168—173, an Stelle der früheren §. 406—414 und §. 183—187 an Stelle der §. 425—428). — Die kurze Besprechung der Steuerverwaltungsprincipien, welche in der vorigen Auflage an der Spitze des Abschnitts von der Steuerverwaltung stand, bildet nun den Schluss des Kapitels von den Steuerprincipien (§. 189—192).

Die Kapitel vom Steuersystem und der Steuerverwaltung haben im Einzelnen vielerlei Zusätze und Veränderungen in der Fassung (so z. B. §. 304 ff. im Abschnitt von der Veranlagung), sachlich aber nur kleinere, im Ganzen keine durchgreifenden Umgestaltungen

Digitized by Google

erfahren. Auch nach Ausarbeitung des der speciellen Steuerlehre und dem historischen, statistischen, legislativen und steuertechnischen Detail gewidmeten dritten Bandes der Finanzwissenschaft erwiesen sich mir irgend wesentliche sachliche Veränderungen in den genannten beiden Kapiteln der allgemeinen Steuerlehre nicht erforderlich. Auch nicht in dem geschichtlichen Abriss über die Entwicklung der Steuerarten (§. 202—210). Ich konnte schon im dritten Bande am Schluss des steuergeschichtlichen Kapitels (§. 90 ff., besonders S. 199) auf die Uebereinstimmung jenes Abrisses in der allgemeinen Steuerlehre mit den Ergebnissen dieses steuergeschichtlichen Kapitels hinweisen. Ich wiederhole dies als einen beachtenswerthen Punct auch für die methodologische Controverse und gegenüber einer neuerlichen Behauptung eines „historischen" Nationalökonomen, der dabei wohl einmal etwas ohne „inductive" Specialforschung in meinem Werke vorgegangen ist, wenn er meint, „es gerathe bei mir gleichsam der historische und finanzielle Monograph und der Theoretiker in steeten Conflict", ... „der erstere lasse dem zweiten stets den Vortritt" (G. Schmoller, Jahrbuch 1890, S. 710). Wo denn in Conflict? Ich gewärtige erst den Beweis dafür. Vielmehr liefert meines Erachtens meine „allgemeine" Steuerlehre im zweiten Bande und meine „specielle" im dritten Bande den Beweis, dass auch hier eben verschiedene „Forschungsmethoden" zulässig sind. Die Ergebnisse derselben „stehen nicht in Conflict mit einander", sondern bestätigen sich gegenseitig. —

Erweitert und im Einzelnen in der Fassung, nicht in der principiellen Behandlung verändert wurde besonders die Kritik der directen Besteuerung (§. 220—222 an Stelle der §. 463—465 der 1. Auflage); erweitert und bis auf die Gegenwart vervollständigt hier, wie in dem ganzen Bande, die orientirenden Vorbemerkungen und literarischen Nachweisungen zu den einzelnen Abschnitten (besonders §. 224, 232, 233 [hier über die Erbschaftssteuer], 250, 251).

Im Kapitel vom Steuersystem ist jetzt bei jeder der grossen Steuergruppen eine kurze Uebersicht über die Steuergesetzgebung der wichtigsten Länder im 19. Jahrhundert eingefügt worden. Ein Eingehen auf Einzelnes wurde dabei aber absichtlich vermieden, da das steuertechnische Detail nach der Systematik dieses Werks in die specielle Steuerlehre gehört (§. 219 über directe, 230 über Verkehrs-, 243 über Erbschafts-, 258, 259 über indirecte Verbrauchssteuern).

Zahlreiche kleinere Zusätze, Veränderungen der Fassung sind

Digitized by Google

fast überall erfolgt, so dass nur wenige Paragraphen ganz unverändert blieben. Mit dadurch hat sich der Umfang des Bands trotz des compresseren Drucks vermehrt, ist aber das Werk auch reichhaltiger geworden.

Die Reihenfolge der Paragraphen ist grösstentheils die alte geblieben, doch habe ich jetzt auch in diesem Bande die Reihe neu mit Nr. 1 begonnen. Auch sind die „Vorbemerkungen" mit paragraphirt worden und eine Anzahl Paragraphen ist neu hinzugekommen. Um für Verweisungen nach der Paragraphenzahl die erste Auflage leichter mit der zweiten vergleichen zu können, ist in der „Inhaltsübersicht" die Zahl der Paragraphen der ersten Auflage in Klammern hinter der laufenden Zahl der neuen Auflage hinzugefügt worden.

Ich habe für den ganzen Band nunmehr auch den seinem Inhalt angemessenen Haupttitel „Theorie der Besteuerung" gewählt (s. schon Vorwort zur ersten Auflage, unten S. XV). Damit ist dieser Band auch als Gegenstück gegen die „Praxis der Besteuerung", die „specielle Steuerlehre" (Band 3 ff.) bezeichnet. Es war dabei mein vollbewusstes Bestreben, in dieser neuen Auflage den Character der principiellen Erörterung womöglich noch schärfer als in der ersten Auflage hervortreten zu lassen. Aus dem Einzelnen das Allgemeine, aus dem Concreten das Principielle, aus dem Individuellen das Generelle, aus dem Fliessenden und Veränderlichen das Typische, aus dem historisch und örtlich mehr oder weniger Zufälligen und Nebensächlichen das Wesentliche und Hauptsächliche durch Vergleichung zeitlich und örtlich verschiedener Besteuerungsverhältnisse herauszuschälen, das entspricht eben einmal meiner Auffassung der Aufgabe der Finanzwissenschaft wie der gesammten Politischen Oekonomie. Ich befinde mich damit — übrigens in recht guter und recht zahlreicher Gesellschaft älterer wie jüngerer Fachgenossen in Deutschland wie im Auslande — in ausgesprochenem und absichtlichem Gegensatz nicht gegen die „historische Schule der Nationalökonomie", welcher ich in manchen Grundanschauungen selbst anhänge, wohl aber gegen jene jüngere Richtung in der deutschen „historischen" Nationalökonomie, welche concrete Wirthschafts-, Finanz-, Steuergeschichte, blosse „Description", nicht bloss als Material für Nationalökonomik und Finanzwissenschaft, sondern förmlich als Nationalökonomik und Finanzwissenschaft ansieht und auch in letzterer Disciplin in viel zu starker Reaction die Methode der „speculativen Deduction" vernachlässigt oder gering schätzt, jeden-

Digitized by Google

falls sie nicht handhaben will oder nicht zu handhaben versteht. Das ein wenig gar zu selbstbewusste Auftreten dieser historischen Richtung, im Unterschied zu den Knies und Roscher, dem grössten „historischen Methodologen" und dem eigentlichen Bahnbrecher einer berechtigten „historischen" Nationalökonomie, hat mich von der Irrthümlichkeit meiner Aufgabestellung, Methode, Richtung, Behandlungs-, Arbeitsweise nicht überzeugt. In meiner „Theorie der Besteuerung" habe ich zu zeigen gesucht, dass es doch wichtige, schwierige, nothwendige Aufgaben in unserer Wissenschaft auch ausserhalb der lediglich descriptiven Behandlungsweise der Finanz- und Steuergeschichte eines einzelnen Landes giebt. Die Benutzung des legislativen, historischen, statistischen Stoffs, aber in vergleichender Weise, halte ich wahrlich ebenso wie irgend ein „inductiver" Kopf für geboten, und glaube das überall bewiesen zu haben. Aber ohne „Deduction" — ohne „Deducistik", wie die jüngeren Herren der „Historistik" spötteln — geht es eben einmal in unserer, psychologischer Raisonnements nothwendig sich bedienenden Wissenschaft nicht ab. Die Besteuerung erlangt grossentheils ihre Einrichtung nach Gesichtspuncten, in denen es sich um den Kampf des Fiscus gegen den wirthschaftlichen Eigennutz handelt. Daraus erklärt sich die grosse Uebereinstimmung in der Entwicklung und Ausgestaltung, des Steuersystems, der Steuerarten, der Einzelheiten der steuertechnischen Einrichtung u. s. w. mit. Danach rechtfertigt sich dann aber auch die Anwendung der Methode der speculativen Deduction.

Die „Theorie der Besteuerung" wird in meiner Behandlungsweise ein in gewisser Art selbständiger Haupttheil der Finanzwissenschaft, noch mehr und noch etwas anders als bei anderen neueren Autoren. Auch sonst weiche ich von diesen, auch von Stein, Roscher manchfach ab. Ich stelle meine Behandlungsweise damit nicht als die allein berechtigte, auch nicht als die durchaus richtigere, aber als eine auch berechtigte hin. Wenigstens die Aufgabe richtig gestellt zu haben, mag die Lösung auch hinter meinem Wollen noch so viel zurückgeblieben sein, hege ich die Ueberzeugung.

Diese meine „Theorie der Besteuerung" ist möglichst folgerichtig auf meiner volkswirthschaftlichen „Grundlegung" aufgebaut worden. Das müsste m. E. die Kritik mehr berücksichtigen, als sie es, mit Ausnahme G. Cohn's, gethan hat. Die Verbindungsfäden zwischen den genannten beiden Theilen meines Gesammtwerks sind zahllos,

Digitized by Google

gehen beständig hinüber und herüber. Ich möchte daher beide Theile durchaus als Glieder Eines wissenschaftlichen Systems aufgefasst haben. Die leitenden Gesichtspuncte, so meiner „socialen" Finanz- und Steuerpolitik, finden in der „Grundlegung" ihre tiefere Begründung. Vieles Allgemeinere wie Besondere in der Finanzlehre, namentlich in diesem Bande, ist nur die Consequenz der in der „Grundlegung" entwickelten Lehren und steht und fällt damit.

Es hat unter meinen Kritikern, auch unter den sonst durchaus wohlwollenden, nicht an Bedenken hinsichtlich der grossen und immer grösseren Ausdehnung meines Finanzwerks gefehlt. Ich muss mir das ja in einer Hinsicht als begreiflich gefallen lassen, möchte mir aber doch einen Einwand erlauben. Ein „Compendium", ein „Lehrbuch" des gewöhnlichen bisherigen Umfangs und Inhalts habe ich eben nicht geben wollen. Freilich ist mir das Buch mit dem Stoff unter den Händen gewachsen, aber doch auch mit vollem Bewusstsein dann in Anlage und Ausführung viel ausgedehnter geworden. Stein ist es in den verschiedenen Auflagen seiner Finanzwissenschaft ähnlich gegangen. Meister wie W. Roscher und G. Cohn haben auch neuerdings noch gezeigt, wie man den Stoff concentriren, ein solches Buch condensiren kann. Ist aber nicht noch neben solchen knapper gehaltenen Werken und neben den ja vielleicht noch stoffreicheren, aber weniger einheitlichen Sammel- und Nachschlagewerken einer Anzahl Autoren (Schönberg, das Handwörterbuch der Staatswissenschaften), sowie auch neben den Monographieen und Specialschriften ein umfänglicher angelegtes, den Stoff möglichst einheitlich verarbeitendes Werk wie meine „Finanzwissenschaft" berechtigt? Ich sollte meinen, wenigstens gegenwärtig doch. „Gewährung einer Uebersicht des Stoffs" ist gewiss eine Aufgabe, welche ein Werk unseres Fachs sich stellen kann und nebenbei eine schwierigere Aufgabe, als der selbstzufriedene historische wie sonstige Specialist meistens meint. Aber es ist doch nicht die einzige Aufgabe. Diejenige, welche ich mir gestellt habe, ist eine andere, — gewissermaassen eine Verbindung von Monographie und System. Dergleichen ist in „älteren" Wissenschaften auch üblich. Warum es bei der heutigen Entwicklung unseres Fachs als Aufgabe ablehnen?

Und in Verbindung mit der vorausgehenden oratio pro domo sei mir einmal ein offenes Wort in einer verwandten Sache erlaubt.

Warum überhaupt diese Neigung mancher Fachgenossen, immer nur Eine bestimmte Arbeits-, Behandlungsweise, die gerade der eigenen geistigen Individualität, Neigung, Richtung, dem eigenen Bildungsgang des Einzelnen, mitunter sogar seinem zufälligen Arbeitsgebiet entspricht, gelten zu lassen, an diesem, lediglich subjectiven Maassstabe nicht bloss jede andere Leistung, selbst jede andere Aufgabe-Stellung zu beurtheilen und die Anderen danach — zu schulmeistern? „Es sind mancherlei Gaben, aber es ist Ein Geist." Es giebt eben in der Wissenschaft, zumal der unsrigen, verschiedene Aufgaben. Es ist auch nach Anlage, Bildungsgang, Neigung eine mancherlei verschiedene Arbeitsweise berechtigt und im wissenschaftlichen, im Arbeitstheilungsinteresse nothwendig und erwünscht. Warum so viel — man kann es doch nicht anders nennen — hochmüthiges und — beschränktes Kritisiren und Ablehnen anderer Aufgabestellungen, Arbeitsweisen, Methoden, Richtungen als der — werthen eigenen! Von den „inductiven Forschern", den „Historikern" der jüngeren deutschen Schule ist darin, ähnlich wie ehemals in umgekehrter Richtung von den Faucher und Genossen, gegen die „deductiven Köpfe" und „Deducisten" wohl am Meisten gesündigt, aber letztere haben die Vorwürfe auch öfters allzuscharf zurückgegeben. Und ähnlich — nicht kritisiren, sondern bekritteln sich gegenseitig Specialisten, Monographen und Systematiker, öfters schon die Verfasser der „kleinen" und die der „grossen" Bücher, die Autoren der „Aufsätze" und die der „Bücher"! Warum jene verletzenden Vorwürfe des „Richtungs"- und „Methoden-Papstthums", gar von auf ihrem Gebiet sicher hochverdienten Männern, welche bei ihrer eigenen äussersten „Richtungsorthodoxie" mit einem solchen Vorwurf doch sofort als arge Splitterrichter erscheinen? Und wie die Alten sungen, so zwitschern dann die Jungen. Immer wieder „die Neusten am Meisten sich erdreusten". Vide so manche Recensirleistung in der Fachpresse, sobald es sich um Bücher der gegnerischen „Richtung" oder „Schule" (oder — Secte) handelt. Wahrlich keine erfreuliche Erscheinung, vollends in der Schule der „ethischen" Nationalökonomie, — ja eine wahre Persiflage auf diese letztere.

Ich werde mich durch diese Stimmen nach wie vor nicht irre machen lassen, mich freilich auch meiner Haut wehren gegen den Dünkel, wo er mir begegnet, aber das Gute, wo ich es auch in Arbeiten, welche von meiner Richtung abweichen, finde, gern und objectiv anerkennen, wie ich das in den eingehenden Literaturübersichten und Kritiken in meinen Büchern gezeigt zu haben glaube.

Digitized by Google

Ich werde mir nur auch selbst das Recht nicht verschränken lassen, Aufgaben so zu stellen, wie ich es für richtig halte und sie nach meinen besten Kräften, so unzureichend diese sein mögen, zu lösen. In dieser Weise werde ich auch dies Werk fort und zu Ende zu führen suchen.

Wie, darüber spricht sich das Vorwort zum 3. Bande aus. Die Ausarbeitung der systematischen speciellen Steuerlehre wird hiernach mein nächstes Ziel sein.

Seit langen Jahren stand auf dem ersten Titelblatt der einzelnen Bände dieses „Lehrbuchs der Politischen Oekonomie“ mein verehrter Freund und hochgeschätzter Fachgenosse, Herr Professor Erwin Nasse in Bonn, als mein Mitarbeiter. Er ist bekanntlich leider am Beginn dieses Jahres noch im kräftigsten Mannesalter einer tückischen acuten Krankheit zum Opfer gefallen. Allerdings wäre es, auch wenn er lebend geblieben wäre, fraglich gewesen, ob er die von ihm übernommenen Abtheilungen dieses Werks, die Agrar-, Gewerbe- und Handelspolitik, wirklich ausgearbeitet haben würde. Er zögerte selbst mit dieser Arbeit, weil er erst das weitere Erscheinen der von mir übernommenen Abtheilungen, besonders der „theoretischen Nationalökonomie“, abwarten wollte, um dann auch zu mir und meinem Werke die ihm geboten erscheinende Stellung zu nehmen. Im Laufe der Zeit waren unsere wirthschafts- und socialpolitischen Grundanschauungen weiter auseinandergegangen, als es Nasse für eine gemeinsame Arbeit zulässig erschien. Nun, es ist jetzt leider nicht mehr nothwendig, sich hierüber näher auszulassen. Ich meinerseits bedauere im hohen Maasse den Verlust dieses ausgezeichneten, billig denkenden Mannes und Arbeitsgenossen. Er besass auch für Richtungen, Arbeitsweisen und wissenschaftliche Individualitäten, welche von der seinen abwichen, die Fähigkeit der Anerkennung, die, wie gesagt, in unserem Fache so oft zu vermissen ist. —

Druckfähige Vorarbeiten Nasse's für die von ihm übernommenen Theile unseres gemeinsamen Werks scheinen nicht vorhanden zu sein.

Ich selbst habe nach der Erfahrung langer Jahre erkannt, dass, auch bei angestrengtem Fleiss und möglichster Concentration der ganzen verfügbaren Arbeitszeit auf ein solches in grossem Umfang angelegtes Werk wie das gegenwärtige, meine Kraft und Zeit allein zur Lösung der Aufgabe nicht ausreichen. Ich plane daher, an Nasse's Stelle andere Mitarbeiter zu gewinnen und habe auch

Digitized by Google

bereits mit einiger Aussicht auf Erfolg Verhandlungen darüber eingeleitet. Mittheilungen über das Ergebniss muss ich mir einstweilen noch vorbehalten. Ich bemerke für jetzt nur, dass ich ausser den von Nasse seinerzeit übernommenen Abtheilungen vielleicht noch andere Partieen Anderen zur Bearbeitung überlassen werde. Persönlich erstrebe ich vor Allem die Vollendung der Finanzwissenschaft in dem Rahmen, den ich mir dafür nach dem im Vorwort zum 3. Bande angegebenen, etwas abgeänderten und eingeschränkten, aber immer noch sehr weiten Plane gesteckt habe; sodann, wenn Leben und Arbeitskraft verbleiben, eine neue Auflage der „Grundlegung" und deren Fortführung.

Berlin, 28. April 1890.

Dr. **Adolph Wagner.**

Aus dem Vorwort

zur ersten Auflage des zweiten Theils der Finanzwissenschaft.

. . . . . Je länger je mehr ergab sich mir die Nothwendigkeit einer im Wesentlichen vollständigen Neugestaltung des ursprünglichen Rau'schen Werks, nach Plan, Methode, Form und Inhalt, im Ganzen wie in den Einzelheiten.

Der Abschnitt von den Gebühren ist von Grund aus neu bearbeitet worden. Er gehört m. E. insofern zu den formell schwierigeren Partieen, weil die Gebührenzweige eben Verwaltungszweige sind und der finanzielle Gesichtspunct dabei in zweiter Linie steht. Vieles muss daher in der Volkswirthschaftspolitik, der Inneren Verwaltungslehre u. s. w. seine tiefere Begründung finden . . . . .

Mit der Fortführung der Finanzwissenschaft häuften sich die Schwierigkeiten in der Bewältigung und methodischen Verarbeitung des Stoffs immer mehr. Ich habe nun auch hier in der (allgemeinen) Steuerlehre, gegen meinen Wunsch, aber von meiner innersten Ueberzeugung getrieben, eine völlige Neuarbeit von Grund aus vorgenommen und mich dadurch gerade in diesem zweiten Theile der Finanzwissenschaft jetzt ebenfalls von Rau ganz emancipirt. Zur Motivirung dafür beziehe ich mich auf das Werk selbst, besonders auch auf manche der Vorbemerkungen zu den Abschnitten, so wie auf die Vorreden zur ersten und zweiten Auflage der „Grundlegung".

Digitized by Google

Die „allgemeine Steuerlehre“ . . . . . ist bei Rau und den früheren Finanzschriftstellern, mit Ausnahme Stein's, noch fast ganz unentwickelt gelassen. Das durfte nicht so bleiben. Wie das System der politischen Oekonomie einer umfassenden „Grundlegung“ bedarf, so in der Finanzwissenschaft die Steuerlehre eines eigenen grundlegenden Theils, der allen Erörterungen über die einzelnen Steuern vorangehen muss. Einen solchen grundlegenden Theil habe ich in diesem Bande in der „allgemeinen Steuerlehre“ zu geben gesucht. Aehnlich ist Stein in seinem grossartigen Werk über Finanzwissenschaft — dessen hohe Bedeutung ich bei aller Kritik, die ich mir erlaube, vollauf anerkenne (s. S. 142 der 1. Auflage, S. 9 ff. der 2. Aufl. dieses Bands) — vorangegangen: eine höchst werthvolle Vorarbeit für mich, von welcher sich aber meine eigene Arbeit nach Anlage und Ausführung doch in wesentlichen Puncten unterscheidet Ueber die Abweichungen von diesem bedeutendsten Systematiker und Theoretiker der Finanzwissenschaft verbreiten sich die Vorbemerkungen der Abschnitte und die Noten vielfach.

Eine solche „allgemeine Steuerlehre“ lässt sich auch als eine „Theorie der Besteuerung“ bezeichnen, wogegen die „specielle Steuerlehre“ dann überwiegend die „Praxis der Besteuerung“ ist und in die Finanzgesetzkunde mit übergeht. Wenn ich von der Nothwendigkeit und Zweckmässigkeit eines solchen theoretischen Theils der Steuerlehre nicht ohnehin durch meine Studien und durch die Erfahrungen früherer Zeit und anderer Länder überzeugt worden wäre, so hätten mich die Wahrnehmungen in unserem deutschen Vaterlande in der jüngsten Zeit (Ende der 70er Jahre) darüber zur Genüge belehrt. Jener Verachtung der Theorie von Seiten practischer Staatsmänner stelle ich das Wort Royer-Collard's entgegen, das ein so ausgezeichneter, freilich ein wissenschaftlicher Finanzpractiker, wie Baron v. Hock, als Motto seiner Schrift „öffentliche Abgaben und Schulden“ gewählt hat:

> Die Theorie als überflüssig erklären, heisst den Hochmuth haben, man brauche nicht zu wissen, was man sagt, wenn man spricht, und was man thut, wenn man handelt.

Es hat freilich auch bei den „Practikern“ seine guten Wege mit dem Auskommen „ohne Theorie“. Die „Theorie“ fehlt auch ihnen nicht, nur dass es vollends eine ganz einseitige und schiefe Theorie zu sein pflegt, auf die sich solche Practiker stützen. In

Digitized by Google

einer der wichtigsten practischen Streitfragen der Besteuerung, derjenigen über Ertrags-, Einkommen- und dergl. Steuern einer-, Verbrauchssteuern anderseits oder über sogenannte „directe" und „indirecte" Steuern, darf die Nothwendigkeit und Berechtigung der Verbrauchssteuern durchaus nicht so verkannt werden, wie es eine Zeitlang üblich war. Aber die gegenwärtige Strömung in gewissen Kreisen unserer „Practiker", möglichst (nur) diese Steuern auszudehnen, ist eine handgreifliche Einseitigkeit nach der anderen Richtung. Leider zugleich eine verhängnissvolle, vor Allem in socialpolitischer Hinsicht in Bezug auf die richtige und gerechte Vertheilung der Steuerlast im Volke.

Wahrnehmungen dieser Art waren es auch, die mir zeigten, dass eine blosse Behandlung der speciellen Steuerlehre, wie im Ganzen bei Rau und den Früheren, den an die Wissenschaft als neutrale Instanz für die Beurtheilung der Praxis zu stellenden Anforderungen nicht entspreche. Nur die scheinbar so ganz „theoretische" allgemeine Steuerlehre arbeitet hier auch für die Praxis so vor, wie es sich für eine einem practischen Gegenstand gewidmete Wissenschaft geziemt.

In der folgenden „allgemeinen Steuerlehre" sind nun möglichst consequent alle hauptsächlichen Principienfragen der Besteuerung im systematischen Zusammenhang behandelt worden (s. S. 167 der 1. Auflage). Die specielle Steuerlehre hat dann vornemlich nur die steuertechnischen Seiten der einzelnen Steuern zu erörtern.

Die eingeschlagene Behandlung hat eine erhebliche Erweiterung des Werks nothwendig gemacht. Die allgemeine Steuerlehre erreichte mit der Gebührenlehre den Umfang eines Bandes, weshalb der zweite Theil der Finanzwissenschaft mit ihr abgeschlossen wurde. .... Vieles, was Rau und die Früheren, theilweise auch noch Stein in der speciellen Lehre behandeln, ist aber von mir in die allgemeine Lehre herüber genommen und hier unter einheitlich zusammenfassendem Gesichtspuncte erörtert worden, so u. A. besonders im 4. Hauptabschnitt von der Steuerverwaltung (S. 566 ff. der 1. Auflage). ....

Charlottenburg bei Berlin, 25. März 1880.

Dr. **Adolph Wagner.**

Digitized by Google

Inhaltsübersicht.

Die zweite, eingeklammerte Zahl hinter der ersten Paragraphenzahl ist diejenige in der ersten Auflage.

Seite

Vorwort zur zweiten Auflage V

Aus dem Vorwort zur ersten Auflage XIV

Viertes und fünftes Buch. Die Besteuerung im Allgemeinen oder die Theorie der Besteuerung. Gebührenlehre und allgemeine Steuerlehre 1

§. 1. (276.) 1. Einleitung 1

2. Literaturnachweisungen und orientirende Vorbemerkungen 3

§. 2. Ueber die Steuerlehre und ihre Literatur im Allgemeinen 3

§. 3. I. Die Steuerlehre in den allgemeinen Werken über politische Oekonomie 4

§. 4. II. Dsgl. in den selbständigen deutschen Werken über Finanzwissenschaft bis auf Stein. Insbesondere Rau und Stein 6

§. 5. III. Aeltere deutsche monographische finanzwissenschaftliche Literatur über Besteuerung etc. 11

§. 6. IV. Deutsche Fachliteratur der neueren und neuesten Zeit 12

§. 7. V. Zur Bibliographie der neuesten deutschen Besteuerungsliteratur . 18

§. 8. Fortsetzung. Specialliteratur über einzelne Hauptgebiete 21

§. 9. Fortsetzung. Communalsteuerliteratur u. a. m. 22

§. 10. Fortsetzung. Literatur der Steuerreformfragen, bes. der deutschen . 23

§. 11. Fortsetzung. Neueste grössere deutsche systematische Werke . . . 25

§. 12. VI. Zur Bibliographie der fremden theoretischen Literatur 28

§. 13. VII. Rechtsphilosophische, theoretisch-politische, staatsrechtliche Literatur über Besteuerung 30

Viertes Buch. Gebührenlehre 33

§. 14. Literarische Nachweisungen 33

Erstes Kapitel. Allgemeine Gebührenlehre 35

1. Abschnitt. Begriff, Wesen und Princip der Gebühren 35

§. 15. (277.) I. Begriff und Wesen der Gebühren 35

§. 16. Fortsetzung 37

§. 17. Abweichende Auffassungen über Begriff und Wesen der Gebühren . 39

§. 18. Character der Gebührenlehre 43

§. 19. (278.) II. Principielle Berechtigung der Gebühren 44

Digitized by Google

Seite

2. Abschnitt. Entwicklung des Gebührenwesens 46
§. 20. (281.) I. Vorkommen und Entwicklung im Allgemeinen 46
§. 21. (281.) Fortsetzung 48
§. 22. (281.) II. Zur Geschichte des Gebührenwesens im Einzelnen. Alterthum, Griechenland, Rom 50
§. 23. (281.) Fortsetzung. Germanisch-romanisches Mittelalter 52
§. 24. (281.) Fortsetzung. Späteres Mittelalter und Neuzeit 55
§. 25. (282). III. Uebertragung gebührenartiger Einkommenzweige an den Staat etc. Gebiet des Rechts- und Machtzwecks 56
§. 26. (283.) Fortsetzung. Gebiet des Cultur- und Wohlfahrtszwecks . . . 58
§. 27. (284 und 285.) Fortsetzung. Finanzielle Seite hierbei 59
§. 28. (286.) IV. Uebergang von Gebühren in Steuern 62
§. 29. (287 und 288.) Fortsetzung. Anknüpfung von Steuern an Einrichtungen des Gebührenwesens 64

Zweites Kapitel. Specielle Gebührenlehre 67

Erster Hauptabschnitt. Das System der Gebühren 67

1. Abschnitt. Die Rechts- und Verwaltungsgebühren 67
§. 30. Literatur. Nachweisungen und Gesetzgebung, nebst orientirenden Vorbemerkungen 67
§. 31. Fortsetzung. Gesetzgebung nebst Bemerkungen 68
§. 32. (289.) Einleitung 74
§. 33. (289.) Eintheilung dieser Gebühren 76
1. Die Verwaltungsgebühren (290.) 80
§. 34. 1. Classe. Gebühren für behördliche Mitwirkung in Angelegenheiten Einzelner 80
§. 35. 2. Classe. Dsgl. in Angelegenheiten des persönlichen Lebens . . . 81
§. 36. 3. - Beglaubigungsgebühren 84
§. 37. 4. - Gebühren für Ertheilung besonderer Rechte 85
§. 38. 5. - Gebühren für Ehren und Würden. 6. Classe. Sträflingsgebühren 87
2. Die Gebühren der Rechtspflege 89
§. 39. (291.) I. Allgemeine Entwicklung und Gestaltung 89
§. 40. (292.) II. Die einzelnen Classen. 1. Gebühren der streitigen Civilgerichtsbarkeit 91
§. 41. (292.) Fortsetzung. 2. Gebühren der Strafgerichtsbarkeit 94
§. 42. (293.) Fortsetzung. 3. Gebühren der freiwilligen Gerichtsbarkeit und Registergebühren 95
§. 43. (293.) Fortsetzung. Fortsetzung. 4. Durchführung 97
§. 44. Fortsetzung. 5. Geldstrafen 100
§. 45. (294.) III. Gesammtertrag der Gebühren der Rechtspflege 100

2. Abschnitt. Das System der Cultur- und Wohlfahrtsgebühren, besonders der Gebühren der volkswirthschaftlichen Verwaltung 102
§. 46. (295.) Einleitung 102
§. 47. (295.) I. Gebühren der inneren Verwaltung 104
§. 48. (296.) II. Gebühren des Unterrichts- und Bildungswesens 105
III. Gebühren der volkswirthschaftlichen Verwaltung 110

Digitized by Google

Seite
§. 49. (297.) Allgemeines 110
§. 50. (298.) System der volkswirthschaftlichen Gebühren 113
A. Gebühren des Verkehrswesens 116
§. 51. (299.) 1. Münzwesen 116
§. 52. (300.) 2. Banknotenwesen. Bankgeschäfte 123
§. 53. (301.) 3. Versicherungswesen 124
4. Verkehrswesen i. e. S. oder Communications- und Transportwesen 126
§. 54. (302.) Im Allgemeinen 126
a. Die Wege 128
§. 55 (303.) Principielle Berechtigung des Wegegeldes 128
§. 56. (304.) Regelung der Wegelasten 130
§. 57. (305.) Fortsetzung. Belastung der Ertragsarten 132
§. 58. (306.) Fortsetzung. Belastung der Benutzer. Wegegeld 135
§. 59. (307.) b. Verschiedene andere Verkehrseinrichtungen und Anlagen . 138
c. Die Post 141
§. 60. (308.) Im Allgemeinen 142
§. 61. (309.) Postfinanzwesen. Leitendes Princip 145
§. 62. (310 und 311.) Posttaxwesen. Tarif 149
§. 63. (312.) Fortsetzung. Anderes 155
§. 64. (313.) d. Die Telegraphie 156
§. 65. (314.) 5. Andere Zweige der materiellen Production, besonders Communalanstalten auf diesem Gebiete 160
B. Gebühren der Volkswirthschaftspflege 164
§. 66. (315 und 316.) Die Hauptclassen derselben 164
Zweiter Hauptabschnitt. Höhe und Erhebungsform der Gebühren 170
1. Abschnitt. Höhe der Gebühren 170
§. 67. (317.) I. Allgemeine Grundsätze 170
§. 68. (318.) II. Einzelne leitende Grundsätze 172
§. 69. (319.) III. Gesammtertrag 174
2. Abschnitt. Erhebungsform der Gebühren 175
§. 70. (320 und 321.) I. Allgemeine Postulate und mögliche Erhebungsformen 176
§. 71. (322.) II. Directe Einziehung von Einzelgebühren 177
§. 72. (323 und 324.) III. Erhebung in Stempelformen 183
§. 73. (324.) IV. Abfindungsbeträge 188
3. Abschnitt. Anhang. Beiträge 189
§. 74. (325.) Beiträge 189
Anhang zur Gebührenlehre. Einnahme aus herrenlosem Vermögen 193
§. 75. (326—328.) I. Allgemeines und einzelne Fälle 193
§. 76 (neu) Rückblick auf das gesammte Gebührenwesen 197
Fünftes Buch. Allgemeine Steuerlehre 199
§. 77. Literarische Nachweisungen und Vorbemerkungen 199
§. 78. Fortsetzung 201
Einleitung 202
§. 79. Eintheilung der Steuerlehre in allgemeine und specielle 202
§. 80. Eintheilung der allgemeinen Steuerlehre 203

Digitized by Google

Seite

Erstes Kapitel. Begriff und Grund der Besteuerung, nebst Terminologie im Steuerwesen . . . 204

I. Begriff, Wesen und Zweck der Steuer und der Besteuerung . . . 204

§. 81. (neu) 1. Grundsätze für die Begriffsbestimmung und Verfahren dabei 204

§. 82. (329.) Fortsetzung. Ueber einen socialpolitischen Zweck und Begriff 207

§. 83. (329, 339 und 340.) Der Steuerbegriff . . . 210

§. 84. (neu) Fortsetzung. Umfang des Begriffs . . . 213

§. 85. (neu) II. Grund der Steuer und des Besteuerungsrechts . . . 215

§. 86. (neu) Fortsetzung. Abweisung der Tauschtheorie . . . 217

§. 87. III. Die Steuer als ökonomische Erscheinung. Reproductivität der Steuer . . . 219

IV. Terminologie . . . 224

§. 88. (329.) Die zu behandelnden Puncte. 1. Ausdruck Steuer . . . 224

§. 89. (330.) B. Steuerquelle und Bemessungsgrundlage . . . 226

§. 90. (331.) C. Verschiedene steuertechnische Ausdrücke und Begriffe . . 227

§. 91. (332.) D. Steuersystem und Eintheilung der Steuern. Unterscheidung nach der Steuerquelle . . . 230

§ 92. (333.) Fortsetzung. 2. Unterscheidung nach der Bemessungsgrundlage. Vermögens- und Einkommensteuern . . . 232

§. 93. (334.) Fortsetzung. Fortsetzung. Erwerbs-, Besitz-, Gebrauchssteuern 233

§. 94. (335.) Fortsetzung. Fortsetzung. Personal- und Realsteuern . . . 234

§. 95. (336.) Fortsetzung. Fortsetzung. Schatzungen und Verbrauchssteuern 235

§. 96. (337.) Fortsetzung. Fortsetzung. Ertrags-, Verkehrs- und Einkommensteuern . . . 236

§. 97. (338 und 388.) Fortsetzung. 3. Unterscheidung nach der Einwirkung auf die Steuerzahler. „Directe“ und „indirecte“ Steuern im ersten Sinne 237

§. 98. (neu, bez. 549.) Fortsetzung. 4. Unterscheidung nach dem administrativ-technischen Verfahren der Veranlagung und Erhebung. „Directe“ und „indirecte“ Steuern im zweiten Sinne . . . 239

§. 99. (neu) Fortsetzung. Fortsetzung. Mittelstellung der an den Productionsbetrieb sich anschliessenden Verbrauchssteuern . . . 241

§. 100. (neu) Fortsetzung. Fortsetzung. Die terminologische Controverse über „directe“ und „indirecte“ Steuern . . . 242

Zweites Kapitel. Entwicklung der Besteuerung . . . 247

§. 101. (339.) Einleitung . . . 247

1. Abschnitt. Die Besteuerung in ihren Beziehungen zur Organisation der Volkswirthschaft, sowie zur Eigenthums- und Erwerbsordnung . . . 248

§. 102. (341.) I. Die wirkliche Durchführung der Besteuerung . . . 249

§. 103. (342.) II. Die Entwicklung der Besteuerung. A. Primitive Verhältnisse 250

§. 104. (343.) B. Weiterentwicklung. Einfluss von Wehrverfassung und von naturalwirthschaftlichem Zustand . . . 252

§. 105. (344.) C. Einfluss von Centralisation und Decentralisation im gemeinwirthschaftlichen System . . . 254

§. 106. (345.) D. Einwirkung des vermehrten Finanzbedarfs auf die Art der Deckung. Nothwendigkeit der Besteuerung . . . 257

§. 107. (346.) E. Auswege statt der Besteuerung . . . 258

Digitized by Google

Seite

§. 108. (347 und 348.) Fortsetzung. 1. Insbesondere der Ausweg des Finanzregalienwesens . . . 259
§. 109. (349 und 350.) Fortsetzung. 2. Ausserordentliche Hilfsmittel statt der Besteuerung. Systematische Ausbeutung der Fremde. Beständiges Schuldenmachen statt der Besteuerung . . . 263
§. 110. (351.) F. Schliessliche Nothwendigkeit eigentlicher Besteuerung . . 267
§. 111. (352.) G. Entwicklung des Steuersystems. Wirthschaftliche und sociale Steuerkämpfe . . . 267

2. Abschnitt. Die Besteuerung in ihrer Beziehung zur inneren politischen Verfassung und zum politischen Ständewesen . . . 270
§. 112. Literatur . . . 270
§. 113. (353.) I. Die Anordnung der Besteuerung . . . 271
§. 114. (354.) A. Die Auflegung der Besteuerung . . . 272
§. 115. (355.) B. Die vertragsmässige Regelung der Besteuerung . . . 273
§. 116. (356.) Fortsetzung. Steuerwesen in den deutschen Territorien . . 275
§. 117. (357. 358.) Die verfassungsmässige Steuerbewilligung. (Deutsches landständisches Steuerbewilligungsrecht) . . . 278
§. 118. (359.) A—C. 3 Fälle . . . 282
§. 119. (360.) D. Verhältnisse im älteren ständischen Staat . . . 283
§. 120. (361.) E. Steuerfreiheiten als Folge von Standesverhältnissen . . . 287
§. 121. (362.) F. Verschwinden der politischen und Hervortreten der wirthschaftlichen und socialen Steuerkämpfe . . . 290

Drittes Kapitel. Oberste Grundsätze der Besteuerung . . . 292
§. 122. Literarische Nachweise und orientirende Vorbemerkungen . . . 292
§. 123. Fortsetzung. Einleitung . . . 297
§. 124. (363.) I. Bedeutung solcher oberster Grundsätze der Besteuerung . 299
§. 125. (364.) II. Die Steuerprincipien und das Steuersystem . . . 302
§. 126. (365.) III. Uebersicht der Principien . . . 304

Erster Hauptabschnitt. Die finanzpolitischen Steuerprincipien 306
§. 127. (366.) I. Vorrang dieser Grundsätze . . . 306
§. 128. (367.) II. Sinn und Bedeutung der beiden Principien . . . 307
§. 129. (368.) III. Anwendung derselben . . . 309

Zweiter Hauptabschnitt. II. Die volkswirthschaftlichen Steuerprincipien . . . 314

1. Abschnitt. Wahl der Steuerquelle . . . 314
§. 130. (369.) Vorbemerkung und Einleitung . . . 315
§. 131. (370.) II. Die volkswirthschaftlichen Steuerquellen . . . 315
§. 132. (371.) A. Reelle Besteuerung des Volksvermögens . . . 317
§. 133. (372.) B. Unterscheidung zwischen reeller Besteuerung des National- und des Einzelkapitals . . . 318
§. 134. (373.) C. Frage der reellen Besteuerung des Einzelvermögens . . 320
§. 135. (374.) Ergebniss in Bezug auf die Wahl der Steuerquellen . . . 323
§. 136. (375 bis 378.) III. Weitere Erörterung der reellen Besteuerung des Einzelvermögens . . . 325
§. 137. (379 bis 381.) IV. Das Einkommen (Einzel-, Volks-) als Steuerquelle 329

Digitized by Google

Seite

2. Abschnitt. Wahl der Steuerarten mit Berücksichtigung der Wirkungen der Besteuerung, sowie der verschiedenen Steuerarten auf die Steuerzahler. Allgemeine Lehre von der Steuerüberwälzung 332

§. 138. Vorbemerkungen zur Orientirung und literarische Nachweisungen . 332
§. 139. Fortsetzung 336
§. 140. (382.) I. Einleitung 339
§. 141. (383.) II. Wesen der Ueberwälzung 340
§. 142. (384.) III. Theoretischer Character der Ueberwälzungsprobleme . . 341
§. 143. (385 bis 387.) IV. Die Ueberwälzung als Mittel zur Herstellung der Gleichmässigkeit der Besteuerung 343
§. 144. (389.) V. Arten und Formen der Ueberwälzung 346
§. 145. (390.) VI. Regeln für die Ueberwälzung im Allgemeinen. A. Abwälzung 348
§. 146. (391.) Abwälzungen durch allgemeine Vorgänge im Verkehr . . . 352
§. 147. (392.) B. Fortwälzung 352
§. 148. (393.) C. Rückwälzung 355
§. 149. (394.) D. Weiterwälzungen 356
§. 150. (395.) VII. Ergebniss für die Ueberwälzung im Allgemeinen . . . 357
§. 151. (neu) VIII. Die Ueberwälzung bei einzelnen Steuerarten. Maassgebende Umstände 358
§. 152. (neu) Fortsetzung. Steuern, die zur Ausgabe und die zu den Auslagen gehören 361
§. 153. (neu) Regeln für die Ueberwälzung einzelner Steuerarten 364
§. 154. (neu) IX. Wirkungen von Steuererlassen 368
§. 155. (neu) X. Schlüsse für die Wahl der Steuerarten 369

Dritter Hauptabschnitt. III. Die Principien der Gerechtigkeit oder der gerechten Steuervertheilung 372

1. Abschnitt. Gerechte Steuervertheilung im Allgemeinen 372

§. 156. Vorbemerkungen zur Orientirung und Literaturnachweisungen . . . 372
§. 157. Fortsetzung 376
§. 158. (396.) Einleitung. I. Historische Relativität der Gerechtigkeit . . 379
§. 159. (397 und 398.) II. Die gerechte Steuervertheilung im Zusammenhang mit der Function des privatwirthschaftlichen Concurrenzsystems betrachtet. Rein finanzieller und socialpolitischer Standpunct . . . 381
§. 160. (399.) Folgerungen aus der Unterscheidung dieser Standpuncte. Berechtigung des socialpolitischen Standpuncts 385
§. 161. (400.) III. Der Einfluss der Entwicklung der privatwirthschaftlichen Arbeitstheilung und der Technik auf die Anwendung der Principien der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung 387

2. Abschnitt. Die Allgemeinheit der Besteuerung 389

§. 162. Vorbemerkungen und Literatur 389
§. 163. (401.) I. Das Problem 392
§. 164. (402.) II. Schematismus der Durchführung des Princips 394
§. 165. (403.) III. Durchführung des Princips der Allgemeinheit 397

Digitized by Google

Seite

§. 166. (404.) A. Staatsbesteuerung der physischen Personen. 1. Normalfall der im Inland wohnenden Staatsangehörigen, besonders für ihr hier erworbenes Einkommen . . . 398
§. 167. (405.) Fortsetzung. Insbesondere von der Steuerfreiheit des sogenannten Existenzminimums . . . 402
§. 168. (406 und 407.) 2. Besondere Fälle der Besteuerung von Staatsangehörigen . . . 406
§. 169. (408 und 409.) 3. Besteuerung der Ausländer . . . 409
§. 170. (410.) B. Die Communalbesteuerung der physischen Personen . . . 414
§. 171. (412 und 413.) C. Die Staatsbesteuerung anderer Wirthschaften. Juristische Personen des öffentlichen Rechts . . . 417
§. 172. (411.) Fortsetzung. Juristische Personen des Privatrechts . . . 419
§. 173. (414.) D. Die Communalbesteuerung juristischer Personen . . . 422
§. 174. (415.) E. Abschluss. Zweckmässigkeit von Objectsteuern . . . 425
§. 175. (416.) F. Anhang. Aufhebung von Grundsteuerfreiheiten . . . 426

3. Abschnitt. Die Gleichmässigkeit der Besteuerung . . . 428
§. 176. Vorbemerkungen und Literatur . . . 428
§. 177. (417.) I. Das Problem . . . 430
§. 178. (418.) II. Principien und Theorieen für die Verwirklichung der Gleichmässigkeit der Besteuerung . . . 431
§. 179. (419 und 420.) III. Beurtheilung dieser Theorieen und Principien und Wahl zwischen letzteren . . . 434
§. 180. (421.) A. Die Besteuerung nach dem Interesse. 1. Geschichtlicher Wechsel der Steuerprincipien . . . 436
§. 181. (422.) Fortsetzung. 2. Das Gebiet der Besteuerung nach dem Interesse im modernen Steuerwesen, besonders des Staats . . . 438
§. 182. (423 und 424.) Fortsetzung. Desgleichen in der Communalbesteuerung Durchführung der Besteuerung nach dem Interesse in den Communen 439
§. 183. (425.) B. Die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit . . . 442
§. 184. (426.) 1. Bedeutung . . . 443
§. 185. (neu) 2. Durchführung . . . 448
§. 186. (427.) Fortsetzung. Rein finanzielle Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit . . . 451
§. 187. (428.) Fortsetzung. Socialpolitische desgleichen . . . 455
§. 188. (429.) Fortsetzung. Rechtfertigung und Einwände . . . 457

Vierter Hauptabschnitt. Die Principien der Steuerverwaltung . . . 460
§. 189. (533.) I. Allgemeines . . . 460
II. Die einzelnen Grundsätze . . . 461
§. 190. (534.) A. Bestimmtheit . . . 461
§. 191. (535.) B. Bequemlichkeit . . . 463
§. 192. (536.) C. Geringe Erhebungskosten . . . 467

Viertes Kapitel. Das Steuersystem und die Hauptarten der Steuern 469
§. 193. Vorbemerkungen und literarische Nachweisungen . . . 469

Erster Hauptabschnitt. Die Uebereinstimmung des Steuersystems mit den Steuerprincipien . . . 474
§. 194. (430.) I. Das Problem des Steuersystems . . . 474

Digitized by Google

Seite

§. 195. (431.) II. Die obersten Steuerprincipien als leitende Richtschnur für die Bildung des Steuersystems. A. Uebereinstimmung mit den finanzpolitischen Grundsätzen 478

§. 196. (432.) B. Uebereinstimmung mit den volkswirthschaftlichen Grundsätzen. 1. Richtige Belastung der wahren Steuerquelle 478

§. 197. (433.) Fortsetzung. 2. Belastung der richtigen Steuerträger. Rücksicht auf Ueberwälzung 482

§. 198. (434.) Fortsetzung. 3. Berücksichtigung der Productions- und Vertheilungsinteressen 483

§. 199. (435.) C. Uebereinstimmung mit den Gerechtigkeitsprincipien. Nothwendiges Zurücktreten derselben 485

§. 200. (436.) Fortsetzung. Art und Weise der Befolgung 487

§. 201. (437.) D. Uebereinstimmung mit den logischen oder Steuerverwaltungsprincipien 490

Zweiter Hauptabschnitt. Die Grundzüge der geschichtlichen Entwicklung des Steuersystems und der Steuerarten 493

§. 202. Vorbemerkungen 493

§. 203. (438 und 439.) I. Die Aufgabe. Abhängigkeitsverhältnisse der Steuerentwicklung 494

§. 204. (440—442.) II. Entwicklung der einzelnen Steuerarten. A. Schatzungen. Directe Vermögens- Grund- und Personalsteuern 496

§. 205. (443.) B. Ergänzende Steuern, von Besitzwechsel, Erbschaften, Verkehrssteuern 501

§. 206. (444.) Fortsetzung. C. Moderne Einkommen- (und Vermögens-) besteuerung 502

§. 207. (445 und 446.) D. Verbrauchsbesteuerung 503

§. 208. (447 und 448.) Fortsetzung. Erhebung von Verbrauchssteuern beim Producenten 507

§. 209. (449.) Fortsetzung. Die moderne Gestaltung der Verbrauchsbesteuerung 509

§. 210. (450.) III. Vorläufiges Ergebniss der Entwicklung des Steuersystems 511

Dritter Hauptabschnitt. Die finanzwissenschaftliche Bildung des Steuersystems 513

1. Abschnitt. Einleitung. Insbesondere I. die Erwerbs-, namentlich A. Die Besteuerung des berufsmässigen Erwerbs oder die vornemlich sogenannte directe Besteuerung . . . 513

§. 211. Vorbemerkungen 513

§. 212. (451.) I. Die drei Wege zur Erfüllung der Aufgaben des Steuersystems 514

§. 213. (452.) II. Die drei grossen Steuergruppen des Systems 515

§. 214. (453.) III. Die Erwerbsbesteuerung und ihre Gliederung 517

§. 215. (454.) IV. Der berufsmässige Erwerb und seine Besteuerung. A. Characteristik desselben und seiner Verbindung mit den zwei andren Erwerbsarten 518

§. 216. (455—457.) B. Gliederung der Besteuerung des berufsmässigen Erwerbs. — 1. Subjectbesteuerung 520

§. 217. (458.) 2. Objectbesteuerung (Ertragsbesteuerung). Aeltere 525

§. 218. (459—462.) Fortsetzung. Neuere reformirte und ausgebildete Ertragsbesteuerung 526

Digitized by Google

Seite
§. 219. (neu) C. Die moderne directe Besteuerung in einzelnen Ländern . . 531
§. 220. (463.) V. Allgemeine Beurtheilung des Ertragssteuersystems. A. Ungleiche Elemente 536
§. 221. (464.) B. Mängel der Objectsteuer 539
§. 222 (466.) VI. Allgemeine Beurtheilung der Subjectbesteuerung. Vergleichung mit Objectbesteuerung 543
§. 223. (465.) VII. Verbindung von Object- und Subjectbesteuerung . . . 546
2. Abschnitt. I. Die Erwerbsbesteuerung. B. Die Besteuerung einzelner Erwerbsacte oder Rechtsgeschäfte (Verkehrbesteuerung, Stempel- und Registerabgaben als Steuern) 547
§. 224. Literarische Nachweisungen und orientirende Vorbemerkungen . . 547
§. 225. (467.) I. Entwicklung 550
§. 226 (468.) II. Unrichtige Gestaltung in der Praxis 553
§. 227. (469.) III. Begründung und Begrenzung der Verkehrsbesteuerung . 555
§. 228. (470.) IV. Die Verkehrsbesteuerung als Ergänzung und als Ersatz der sonstigen Erwerbsbesteuerung 557
§. 229. (471.) V. Auswahl und Höhe der Verkehrssteuern 559
§. 230. (neu) VI. Die Verkehrsbesteuerung im europäischen Steuerrecht des 19. Jahrhunderts 562
§. 231. (472.) VII. Die Stellung der ersten beiden Hauptarten der Erwerbsbesteuerung gegenüber der dritten 565
3. Abschnitt. I. Die Erwerbsbesteuerung. C. Die Besteuerung des Erwerbs durch Anfall und durch Werthzuwachs ohne eigene persönliche wirthschaftliche Leistung (Spiel-, Conjuncturengewinns- und Erbschaftsbesteuerung) . 566
§. 232. Vorbemerkungen und literarische Nachweisungen (Conjuncturengewinne) 566
§. 233. Fortsetzung. Erbschaftssteuer 568
§. 234. (473.) Characteristik dieses Erwerbs 571
§. 235. (474 und 475.) II. Berechtigung und Nothwendigkeit der Besteuerung dieses Erwerbs 572
§. 236. (476 und 477.) III. Besteuerung der Conjuncturengewinne. Einwände (A und B) 576
§. 237. (478.) C. Einrichtung und Durchführung. 1. Vermittelst der Ertrags- und Einkommenbesteuerung 579
§. 238. (479.) Fortsetzung. 2. Vermittelst der Verkehrsbesteuerung . . . 581
§. 239. (480.) Fortsetzung. 3. Vermittelst der Besteuerung beim Erbesübergang und dergleichen 583
§. 240. (481.) Fortsetzung. 4. Specialfälle beim Uebergang einer Bodenbenutzungsart in eine andere (Baustellen-Steuer) 584
IV. Die Erbschaftssteuer 588
§. 241. (482 und 483.) A. Begründung. B. Einwände 588
§. 242. (484.) C. Einrichtung und Durchführung 590
§. 243. (neu) D. Die neuere europäische Erbschaftsbesteuerung 593
4. Abschnitt. II. Die Besitzbesteuerung 595
§. 244 Vorbemerkungen und literarische Nachweisungen 595
§. 245. (485.) I. Nominelle und reelle Besitzbesteuerung 596
§. 246. (486.) II. Formen der nominellen Besitzbesteuerung 597

Digitized by Google

Seite

§. 247. (487.) A. Die Besitzbesteuerung als allgemeine Vermögenssteuer . . 598
§. 248. (488.) B. Desgleichen als partielle Vermögenssteuer 599
§. 249. (489.) C. Desgleichen als Steuer auf einzelne Objecte des Nutzvermögens, besonders als directe Luxussteuer 600

5. Abschnitt. III. Die Gebrauchsbesteuerung oder die vornemlich sogenannte indirecte Besteuerung A. Ihre Formen und Arten 601

§. 250. Vorbemerkungen und literarische Nachweisungen 602
§. 251. Fortsetzung 605
§. 252. (490.) I. Die Stellung dieser Besteuerung in der Gesammtbesteuerung und ihre Formen 610
§. 253. (491.) II. Allgemeine Verbrauchssteuer 611
§. 254. (492.) III Eigentliche Verbrauchsbesteuerung einzelner Consumptibilien. A. Unterscheidung nach Art der Erhebung 612
§. 255. (493). B. Unterscheidung nach Art der besteuerten Gegenstände . . 615
§. 256. (494.) IV. Besteuerung von Nutzungen des Nutzvermögens und von persönlichen Genüssen 618
§. 257. (495.) V. Bestimmung der Aufgabe 619
§. 258 (neu) VI. Die Gebrauchsbesteuerung im 19. Jahrhundert im Allgemeinen 621
§. 259. (neu) Fortsetzung. In einzelnen Ländern 625

6. Abschnitt. III. Die Gebrauchsbesteuerung oder die vornemlich sogenannte indirecte Besteuerung. B. Kritische Prüfung 631

§. 260. Einleitung. I. Die allgemeinen Erklärungs- und Rechtfertigungsgründe 631
§. 261. (496 und 497.) A. Die Schwierigkeiten der Vermehrung der Erwerbsbesteuerung. B. Das psychologische Moment zu Gunsten der Verbrauchsbesteuerung 632
§. 262. (498 und 499.) C. Geeignetheit der Gebrauchsbesteuerung, sonst unbesteuert bleibende Einkommentheile zu treffen. D. Begünstigung der Verbrauchsbesteuerung durch die ökonomische und technische Entwicklung 635
§. 263. (501.) E. Auflösung der Steuerzahlung in kleine, zu beliebiger Zeit zu leistende Theilzahlungen 638
II. Specielle, aber falsche Gründe für die Verbrauchsbesteuerung . 640
§. 264. (502) A. Falscher Verlass auf Ueberwälzung 641
§. 265. (503 und 503 a.) B. Selbstregelung der Besteuerung durch die des Consums 644
§. 266. (504.) C. Die indirecte Verbrauchsbesteuerung als Mittel die Steuerzahlung zu verhüllen 647
III. Die principiellen und practischen Mängel der Verbrauchsbesteuerung 649
§. 267. (505.) A. Verstösse gegen die finanzpolitischen Principien 649
§. 268. (506.) B. Verstösse gegen die volkswirthschaftlichen Steuerprincipien 650
§. 269. (507.) C. Verstösse gegen die Principien der Gerechtigkeit . . . 651
§. 270. (508.) Fortsetzung. Verletzung des Princips der Allgemeinheit . . 653

Digitized by Google

Seite

§. 271. (509 und 510.) Fortsetzung. Verletzung des Princips der Gleichmässigkeit wegen der Ungleichheit des Consums der besteuerten Objecte selbst. Die Verbrauchsbesteuerung als umgekehrt progressive Einkommensteuer 654
§. 272. (511.) Fortsetzung. Keine genügende Ausgleichung der Wirkungen durch Steuerüberwälzung 657
§. 273. (512.) Fortsetzung. Directe Begünstigung der höheren Classen wegen fehlender Berücksichtigung der Qualität der Verbrauchssteuerobjecte 660
§. 274. (513.) Fortsetzung. Verletzung der Gleichmässigkeit wegen der Ungleichheit der auf ein Einkommen angewiesenen Personenzahl . . 661
§. 275. (514 und 515.) Fortsetzung. Desgleichen gegenüber den die Steuer auslegenden Producenten u. s. w. Fortsetzung. Weitere Verstösse 661
§. 276. (516.) D. Verstösse gegen die Principien zweckmässiger Steuerverwaltung 664
§. 277. (517.) IV. Ergebniss 666

7. Abschnitt. IV. Abschliessende Ergebnisse bezüglich des Steuersystems 668
§. 278. (518.) I. Aufgaben, welche der Aufstellung des Steuersystems vorangehen haben 668
§. 279. (519.) A. Die Regelung des Finanzbedarfs 668
§. 280. (520.) B. Die Decentralisation der öffentlichen Verwaltung und des Bedarfs 670
§. 281. (521.) C. Die Vermehrung anderer ordentlicher Einnahmen . . . 671
§. 282. (522.) II. Voraussetzungen für die Aufstellung eines Steuersystems 673
§. 283. (523.) III. Die Aufstellung des Systems selbst. A. Schatzungen und Steuern auf den berufsmässigen Erwerb als Grundlage (directe Steuern). 674
§. 284. (524.) Fortsetzung. 1. Subject-, Object- und Einkommenbesteuerung 675
§. 285. (525.) Fortsetzung. Ertragsbesteuerung 678
§. 286. (526.) Fortsetzung. 2. Verkehrs-, Gewinn-, Erbschafts-, Besitzsteuern, zur Ergänzung 679
§. 287. (527.) B. Gebrauchs-, beziehentlich Verbrauchssteuern 680
§. 288. (528.) Fortsetzung. 1. Auswahl der Artikel 682
§. 289. (529.) Fortsetzung. 2. Höhe der Steuersätze 683
§. 290. (530 und 531.) Fortsetzung. 3. Ausgleichungsmassregeln im Gebiet der Erwerbs- und Besitzbesteuerung 684
§. 291. (Neu.) 4. Wahl der Besteuerungsmethoden 685

Fünftes Kapitel. Die allgemeinen Grundsätze und Aufgaben der Steuerverwaltung 689
§. 292. Vorbemerkungen und Literaturnachweisungen 689

Erster Hauptabschnitt. Einleitung. Feststellung der Grundlagen der Besteuerung 692
§. 293. (532.) I. Abhängigkeitsverhältnisse der Steuerverwaltung 692
§. 294. (537.) II. Wesen und Aufgaben der Steuerverwaltung 694
§. 295. (538.) III. Uebersicht der einzelnen Aufgaben 695
§. 296. (539.) IV. Feststellung der Grundlagen der Besteuerung 697
§. 297. (540.) A. Die Steuersubjecte 698

Seite
§. 298. (541.) B. Die Steuerobjecte 701
§. 299. (542.) C. Die Steuersätze im Allgemeinen 704
§. 300. (543.) 1. Bei den directen, den Ertrags-, Einkommen- u. s. w. Steuern. Repartitions- und Quotitätssystem 706
§. 301. (544.) Fortsetzung. Zusammenhang des Repartionssystems mit Decentralisation der Besteuerung und Vertheilung der Steuerlast durch die Besteuerten selbst 708
§. 302. (545.) Fortsetzung. Weitere Vorzüge des Repartitionssystems . . . 710
§. 303. (546—548.) 2. Feststellung der Steuersätze bei den indirecten, den Verkehrs- und Verbrauchsteuern. Steuertarife. Werth- und specifische Steuersätze u. s. w. Weitere Schwierigkeiten und Mängel der Besteuerung bei specifischen Steuersätzen 711
Zweiter Hauptabschnitt. Die Ausführung der Besteuerung . . . 716
1. Abschnitt. Die Veranlagung der Steuern oder die Ermittlung der Thatsachen zur Feststellung und Bemessung der Steuerschuldigkeiten 716
§. 304. (549.) Einleitung 716
§. 305. (550.) Die Veranlagung der directen Steuern. A. Feststellung der Steuersubjecte 717
§. 306. (551 und 552.) B. Feststellung der Steuerobjecte. 1. Bei den Personalsteuern (Classen-, Einkommensteuern) 720
§. 307. (553.) 2. Bei gewissen Objectsteuern 724
§. 308. (554.) Fortsetzung. Katasterwerk bei den Ertragssteuern 726
§. 309. (555.) C. Feststellung der Steuersätze. 1. Bei den Einkommen-, Ertragssteuern u. s. w. 730
§. 310. (556.) 2. Desgleichen bei den indirecten Verbrauchssteuern im Anschluss an Productionsbetriebe 731
§. 311. (557.) II. Veranlagung der indirecten Steuern. Ermittlung der Thatsachen u. s. w. bei den Steuern auf einzelne wechselnde Thatsachen und Handlungen 733
§. 312. (558.) A. Die Ermittlung der Steuerobjecte. 1. Bei den Verkehrssteuern 734
§. 313. (559.) Fortsetzung. 2. Bei den Conjuncturengewinn-, 3. Spielgewinn-, 4. Erbschaftssteuern 736
§. 314 (560 und 561.) Fortsetzung. 5. Bei den Verbrauchssteuern, besonders den Zöllen 738
§. 315. (562.) B. Die Ermittlung der Steuersubjecte 741
§. 316. (562.) C. Die Ermittlung der Steuersätze 745
2. Abschnitt. Die Erhebung der Steuern 745
§. 317. (563.) Einleitung. I. Die Erhebungsorgane der Steuern 745
§. 318. (564.) A. Die Steuerpacht 746
§. 319. (565.) Fortsetzung 749
§. 320 (566.) B. Die Erhebung der Staatssteuern durch die Selbstverwaltungskörper, besonders die Gemeinden 752
§. 321. (567.) 1. Die communale Steuerhaftung 753
§. 322. (568.) 2. Die communale Steuererhebung 755
§. 323. (569.) C. Die Eigenerhebung (Regie) der Staatssteuern 757

Digitized by Google

Seite

§. 324. (570.) II. Die Einrichtung der Steuererhebung. A. Die Abfindung 757
§. 325. (571.) B. Die eigentliche Erhebung der Steuern und die Organe dafür 760
§. 326. (572.) 1. Erhebung der directen Steuern 763
§. 327. (573.) 2. Erhebung der indirecten Steuern 764
§. 328. (574.) 3. Erhebung der Verkehrs- und Erbschaftssteuern 766
§. 329. (575.) 4. Allgemeine Grundsätze hinsichtlich des Erhebungspersonals 767
§. 330. (576.) C. Die practische Durchführung der Steuererhebung und die dazu dienenden Anordnungen und Maassregeln 768
§. 331. (577.) 1. Anordnungen und Maassregeln vor der wirklichen Erhebung der Steuern. Insbesondere über Steuercredite 769
§. 332. (579.) 2. Anordnungen und Maassregeln in Bezug auf die Erhebung der Steuern selbst 772
§. 333. (580 und 581.) 3. Anordnungen und Maassregeln bei ausbleibender Steuerzahlung 773
§. 334. (582.) 4. Anordnungen und Maassregeln bei irrthümlicher oder unrichtiger Erhebung der Steuern. Reclamationswesen 776
§. 335. (583.) Fortsetzung. Nothwendigkeit und principielle Berechtigung eines Klagerechts in Steuersachen neben dem Beschwerderecht im Reclamationsrecht i. w. S. 779
§. 336. (584.) Fortsetzung. Veranlagungs- und Erhebungsreclamationen . . 780
3. Abschnitt. Die Steuercontrolen 784
§. 337. Vorbemerkungen 784
§. 338. (585.) I. Begriff und Wesen der Steuercontrolen 785
§. 339. (586.) II. Steuercontrolen und Steuerunterschleif (Defraudation, Schmuggel) 787
§. 340. (587 und 588.) III. Die allgemeinen Schemata der Steuercontrolen 790
§. 341. (589.) IV. Andere Fragen des Controlwesens 794
§. 342. (590.) V. Der Controldienst 797
4. Abschnitt. Die Steuerstrafen 799
§. 343. Vorbemerkungen 799
§. 344. (591.) I. Steuervergehen. A. Begriff und Wesen 801
§. 345. (592.) B. Vorkommen der Steuervergehen 803
§. 346. (593.) C. Strafrechtlicher Character derselben 804
§. 347. (594 und 595.) II. Die Steuerstrafe. A. Strafart. B. Bemessungsart. C. Höhe 806
§. 348. (596.) III. Verhängung der Steuerstrafen. A. Im Allgemeinen . . 810
§. 349. (597.) B. Einzelne Kategorieen von Fällen 811
§. 350. (598.) C. Strafabfindungen 812
Nachträge, Berichtigungen, Druckfehler 814

Digitized by Google

Viertes und fünftes Buch.

Die Besteuerung im Allgemeinen,

oder

die Theorie der Besteuerung.

Gebührenlehre und allgemeine Steuerlehre.

In dieser zweiten Auflage des zweiten Bandes der Finanzwissenschaft erfolgt jetzt der Anschluss an die Eintheilung des Stoffes in der dritten Auflage des ersten Bandes in der Weise, wie dies am Beginn des inzwischen erschienenen dritten Bandes (S. 1) bereits angegeben worden ist. Abweichend von der ersten Auflage dieses zweiten Bandes wird der darin behandelte Stoff daher jetzt in zwei „Bücher", das vierte, die „Gebührenlehre" und das fünfte, die „allgemeine Steuerlehre" eingetheilt, nachdem im ersten Bande der dritten Auflage die drei „Bücher" von der „Ordnung der Finanzwirthschaft", dem „Finanzbedarf" und den „ordentlichen Einnahmen der Finanzwirthschaft im Allgemeinen, insbesondere dem Privaterwerb" vorangegangen sind. Im dritten und den folgenden Bänden schliesst sich dann als sechstes und weitere „Bücher" die „specielle Steuerlehre" und die Lehre vom „öffentlichen Credit" an. S. B. III, 2 und Vorwort dazu.

Die „Bücher" werden in „Kapitel", „Hauptabschnitte" und „Abschnitte" und schliesslich in Paragraphen eingetheilt. Letztere beginnen in jedem Bande besonders.

Die Verweisungen beziehen sich regelmässig auf die dritte Auflage des ersten Bandes; etwaige die zweite Auflage dieses Bandes und die erste („Rau-Wagner" Fin. I) betreffende werden besonders angegeben. Von der „Grundlegung" (Band I des ganzen Lehrbuches der Politischen Oekonomie) wird die zweite Auflage ebenfalls gewöhnlich allein zu Verweisungen benutzt.

Bei der nunmehr auch im ersten Bande der Finanzwissenschaft erfolgten völligen Loslösung dieses Werks von dem Rau'schen, aus dessen geplanter Neubearbeitung es hervorgegangen ist, erschien eine beständige Auseinandersetzung über Abweichungen in der Eintheilung und dergleichen von Rau nicht mehr geboten.

1. Einleitung.

§. 1. Die ordentlichen Einnahmen der Finanzwirthschaft zerfallen in finanzwissenschaftlicher Hinsicht nach den Erörterungen im ersten Bande dieses Werks (§. 198 ff.) in zwei coordinirte Hauptarten, nemlich: die privatwirthschaftlichen oder Domanialeinnahmen oder den Privaterwerb (die neuerdings mitunter sogenannten „Erwerbseinkünfte") einer- und die staatswirthschaftlichen Einnahmen oder Auflagen,

Digitized by Google

oder (im weitesten Sinne) die Abgaben oder Steuern andrerseits. Der Privaterwerb ist im ersten Bande vollständig abgehandelt worden. Dieser zweite Band hat es mit den Auflagen zu thun, welche thatsächlich im modernen Staats- und Communalhaushalt auch meistens das Uebergewicht haben.

Die Auflagen theilen sich in finanzwissenschaftlicher Beziehung wiederum in der Hauptsache in zwei principiell verschiedene Arten, in die Gebühren und in die eigentlichen Steuern — oder in die speciellen und in die allgemeinen Steuern (Fin. I, §. 204). Diese Unterscheidung ist schon im ersten Bande begründet und durchgeführt, und ebendaselbst ist bereits eine Begriffsbestimmung und allgemeine Characteristik beider Arten der Auflagen gegeben worden (Fin. I, §. 204 ff., 209 ff.). An diese Erörterungen ist jetzt anzuknüpfen.

Die Lehre von den Gebühren wird im folgenden vierten Buche nach ihrer finanzwissenschaftlichen Seite erledigt, soweit eine Lostrennung dieses Abgabezweigs von den eigentlichen Steuern und Steuerelementen, insbesondere von den sogenannten „Verkehrssteuern", mit denen er öfters in gewissen Kategorien von Fällen zusammenhängt, theoretisch möglich und zulässig ist.

Die Lehre von den eigentlichen allgemeinen Steuern wird nach Bedeutung und Umfang des Gegenstands, den sie behandelt, und nach der Verschiedenheit der wissenschaftlichen Aufgaben, welche zu lösen sind, in eine allgemeine und eine specielle Lehre eingetheilt, die erstere wesentlich die „Theorie" der Besteuerung, die letztere die „Praxis" der Besteuerung enthaltend (Fin. III, §. 1 ff.). Mit der „allgemeinen Steuerlehre" beschäftigt sich das fünfte Buch dieses zweiten Bandes, mit der speciellen das sechste bis achte Buch in Band III ff. dieses Finanzwerks.

Die zunächst folgenden „Vorbemerkungen zur Steuerlehre", welche den Literaturnachweisen beigefügt werden, gehören vornemlich zur allgemeinen Steuerlehre, aber sie betreffen doch auch die Gebührenlehre und die specielle Steuerlehre mit, weshalb sie jetzt hier eingestellt werden, abweichend von der 1. Auflage, wo sie auf S. 139 ff. an der Spitze der allgemeinen Steuerlehre standen.

Wie sich aus dem Texte ergiebt, halte ich die im ersten Bande gegebene und dort bereits näher begründete Haupteintheilung der ordentlichen Einnahmen und die dort gebrauchten technischen Benennungen hier fest. Beides hat seitdem mehrfach Bemängelungen gefunden, besonders in den Arbeiten Fr. J. Neumann's, namentlich in seiner „Steuer" B. I (Leipzig 1887). Eine nähere Auseinandersetzung mit ihm und Anderen unterlasse ich wenigstens für den Kernpunct, die Eintheilung in Privaterwerb und Auflagen, absichtlich an dieser Stelle, sie einer etwaigen vierten Auflage des ersten Bandes vorbehaltend. Damit soll die Richtigkeit mancher Einwendungen, Erörterungen und eigener Begriffsbestimmungen und Classificationen

Digitized by Google

Neumann's nicht verkannt werden. Aber einmal sind die Verschiedenheiten unserer Auffassungen doch nicht sehr wesentlich, sodann ist auch die Classificationsfrage, so wenig ich deren Bedeutung unterschätze und so gern ich Neumann's Verdienste in seinen bezüglichen Erörterungen anerkenne, meiner Meinung nach nicht von solcher entscheidender Wichtigkeit, um in meinem Werke erhebliche Aenderungen in systematischer Hinsicht mir nöthig erscheinen zu lassen. Endlich glaube ich zunächst im Interesse der Einheitlichkeit dieses Werks mich in diesem Bande an die im ersten Bande gegebene grundlegende Eintheilung halten zu sollen. In Betreff kleinerer Abweichungen von Neumann (z. B. der Regalien, Strafen, Beiträge) gilt dasselbe. Einzelnes davon wird im Folgenden mit berührt werden.

2. Literaturnachweisungen und orientirende Vorbemerkungen.

§. 2. Die Besteuerung ist der wichtigste und schwierigste Theil des neueren Finanzwesens geworden. Dem entspricht ihre Stellung in der Finanzwissenschaft und in deren Literatur. Da sie sich mit den verschiedensten Verhältnissen des Volks- und Staatslebens berührt, so bietet sie auch die verschiedensten Seiten der Betrachtung. Die Literatur über sie ist daher nicht nur eine ausserordentlich grosse, sondern auch eine sehr verschiedenartige, in eine Reihe von Wissenschaften hinübergreifende oder aus diesen herrührende. Zur finanzwissenschaftlichen, beziehungsweise nationalökonomischen tritt die rechtsphilosophische und theoretisch-politische Literatur über Besteuerung. Daran reiht sich die geschichtliche, statistische, finanzrechtliche in Bezug auf das Steuerwesen einzelner Zeiträume und Länder. Die allgemeine Literatur über die gesammte Besteuerung als Theil des Finanzwesens wird durch die monographische ergänzt. Die Specialliteratur über einzelne Steuern tritt hinzu, in welcher bei dem engen Zusammenhang der Dinge ein Eingehen auf die allgemeineren und principiellen Fragen selten ganz zu vermeiden ist. Reichstes Material enthalten die neueren Regierungsvorlagen über Steuern, mit ihren Motiven, die Commissionsberichte und die Verhandlungen der parlamentarischen Körper. Im Ganzen: eine unüberwältigbare, kaum überschaubare Literatur, die nur eigene umfassende Bibliographieen einigermassen vollständiger zusammenstellen können. Diese fehlen aber bisher.

Auch nur als solche bibliographische Hilfsmittel empfehlen sich die in Wagner, Fin. I, S. 51 genannten Werke. S. besonders den Katalog der Bibliothek des K. Statistischen Bureaus zu Berlin, Abth. I, Berlin 1874, S. 334 ff., 343 ff. und die Abth. II, Berlin 1879, „nach Staaten geordnet", wo bei den einzelnen Staaten unter der Rubrik „Finanzwissenschaft" die betreffende Finanz- und Steuerliteratur angeführt ist, aus der neuesten Zeit wohl ziemlich vollständig. Ein brauchbares bibliographisches Werk ist auch für die gesammte Steuerliteratur Kletke, Literatur über das Finanzwesen des preussischen Staats, 3. A., Berlin 1876. Sonst ist für die Bibliographie

Digitized by Google

der Besteuerung auf die meisten Lehr- und Handbücher der Finanzen und Steuern, älterer wie neuerer Zeit, zu verweisen, welche gewöhnlich die Hauptschriften, dann etwas vollständiger ihre zeitgenössische Literatur zusammenstellen.

Darauf muss sich nothwendig auch dieses Werk beschränken, wobei an dieser Stelle für einen grossen Theil der Literatur auf die „Bibliographie der Finanzwissenschaft" im ersten Bande verwiesen werden kann, 3. Aufl., S. 51—59 (bis 1883), dazu die Nachträge (bis 1886) in B. III. S. 2—4 und die Specialliteratur über Steuergeschichte, britische und französische Besteuerung an verschiedenen Stellen dieses B. III. Im Folgenden werden diese Literaturnachweise ergänzt bis auf die Gegenwart (1889) und speciell für die Besteuerungsliteratur. Für die neueste Zeit, seit 1884, bietet jeder Jahrgang des von G. Schanz herausgegebenen Finanzarchivs eine vortreffliche, höchst reichhaltige, wohl nahezu vollständige, systematisch geordnete Bibliographie der neu erschienenen Bücher und Aufsätze über Finanzen.

Die folgenden Darlegungen sollen, neben der Gewährung von Literaturnachweisen über Besteuerung, eine kurze Orientirung über die Bedeutung einzelner Schriften grade für die Steuerlehre geben, mit Hinblicken auf die Frage der Behandlungsweise dieser Lehre. Die Darstellung schliesst sich an die nach dem bibliographischen Hauptzweck dieser Vorbemerkungen gebildeten Literaturgruppen an. Zur Ergänzung ist auf die Bibliographie der Finanzwissenschaft im ersten Bande Bezug zu nehmen, namentlich für im Folgenden übergangene Schriften.

§. 3. — I. Die Steuerlehre in den allgemeinen Werken über Politische Oekonomie überhaupt.

S. Rau, 5. Aufl., I, 21. Wagner I, 52 und überhaupt §. 21 ff. G. Cohn, Finanzwissenschaft (1889) §. 4 ff., 8 ff. Passim Neumann, Steuer nach der Steuerfähigkeit, Conrad's Jahrbücher 35 u. 36 (N. F. 1 u. 2), dgl. Robert Meyer, Principien der gerechten Besteuerung (1884), 1. Abschnitt.

Bei dem bis in die Gegenwart hinein vorhandenen Mangel einer selbständigen Ausbildung und literarischen Behandlung der Finanzwissenschaft in der fremden Literatur ist natürlich auch die Steuerlehre zu kurz gekommen. Der einseitig individualistische, wenig staatsfreundliche Standpunct der physiokratisch-Smith'schen Nationalökonomie hinderte vielfach die volle und richtige principielle Würdigung der Besteuerung. Doch sind die volkswirthschaftlichen Wirkungen der Steuern, die Fragen betreffs Wahl der Steuerquelle, Ueberwälzung mehrfach und theilweise gut behandelt worden (Physiokraten, Quesnay, Turgot, Mirabeau, dann Ricardo) und die Aufstellung sogenannter oberster Steuerprincipien bei A. Smith, — obwohl eigentlich nur theils theoretisch selbstverständliche, bloss practisch schwierig zu verwirklichende Klugheitsregeln in Bezug auf die Steuerverwaltung, theils Gerechtigkeitspostulate, welche von Theorie und Praxis gelegentlich seit lange schon vertreten worden, nunmehr aber nach den Anschauungen und dem sich bildenden Steuerrecht der „staatsbürgerlichen" Periode zu allgemeinerer Anerkennung kamen — hat einen nachhaltigen Einfluss auf die Steuerlehre ausgeübt.

Digitized by Google

So ist doch auch hier an Smith (wealth of nations, besonders B. V, Kap. 2, Abth. 2, Asher's Uebersetzung II, 346 ff.) und an Ricardo (principles, c. 8—18, 29) anzuknüpfen.

Darüber ist aber die fremde und, wenigstens bis auf die jüngste Zeit, ein grosser Theil auch der deutschen nationalökonomischen und finanzwissenschaftlichen Literatur (im Wesentlichen bis auf Rau, diesen noch eingeschlossen) nicht hinausgekommen. Den gerade hier, wie überall, wo er den Zusammenhang von Staat und Volkswirthschaft berührt, viel zu engen Gesichtspuncten und öfters falschen Grundanschauungen von Smith ist die englische und französische Literatur sogar fast sclavisch, selbst in Betreff der formellen Behandlung, gefolgt. So genügt die Steuerlehre des Auslands und der älteren deutschen Theoretiker besonders in den allgemeinen Principienpuncten (in der „allgemeinen Steuerlehre") nicht.

Bemerkenswerth ist, besonders für die Ueberwälzungstheorie: Canard, principes d'économie politique (Paris 1801).

Aus der älteren allgemeinen nationalökonomischen Literatur ist auch für gewisse Puncte der Steuerlehre Hermann durch seine Lehre vom Einkommen u. s. w., die dann speciell in vorzüglicher Weise für die Steuertheorie von Schmoller weiter ausgebildet wurde, wichtig. Hermann, staatswirthschaftliche Untersuchungen, 2. Aufl., besonders S. 582 ff.; Schmoller, Lehre vom Einkommen in ihrem Zusammenhang mit den Grundprincipien der Steuerlehre, Tüb. Ztschr. 1863, XIX, 1, hier auch Dogmengeschichtliches. Er knüpft zugleich an eine vortreffliche Arbeit von Schäffle in der Deutschen Vierteljahrschrift 1861, Heft 4 an: „Mensch und Gut in der Volkswirthschaft", worin ebenfalls die Grundprincipien der Besteuerung revidirt werden. S. darüber Schäffle's Note in Schmoller's Aufsatz, S. 61; Wagner, Grundlegung, §. 82 ff.; R. Meyer, Principien, S. 126 ff.

Die mangelhafte Behandlung der Besteuerung bei den früheren nationalökonomischen Theoretikern, noch Rau und seine meisten (auch jüngeren) Zeitgenossen eingeschlossen, war die nothwendige Folge der einseitig privatwirthschaftlichen Auffassung der Volkswirthschaft: im Grunde genommen eine Identificirung der Volkswirthschaft mit dem privatwirthschaftlichen System. Erst durch die neuere Staats- und Gesellschafts- und durch die Verwaltungslehre, daher besonders durch L. Stein, ist hier auch in die Steuerlehre eine andere tiefere und richtigere Betrachtung eingedrungen. Aber erst durch die Lehre von der Organisation der Volkswirthschaft, von den Gemeinbedürfnissen und von der Gemeinwirthschaft, namentlich der Zwangsgemeinwirthschaft, wie sie von Schäffle und mehrfach im Anschluss an ihn von mir in der „Grundlegung" entwickelt wurde, erhält m. E. mit der ganzen Finanzlehre auch die Steuerlehre ihre feste Basis. Dadurch wird der Ausgangspunct für die Ableitung der Steuerprincipien

Digitized by Google

und für die Aufstellung des Steuersystems und der Schlüssel für das tiefere Verständniss der Steuergeschichte gewonnen.

In der „allgemeinen Steuerlehre" sind daher vielfach auch nur Consequenzen aus den bezüglichen principiellen Erörterungen in der „Grundlegung" zu ziehen, auf welche ich mich für die ganze Behandlung der Steuerlehre ausdrücklich berufe. S. meine Grundlegung 1. Aufl. Kap. 3 u. 4, besonders § 118, 150. 154 ff., 158. 2. Aufl. Abth. I. Kap. 3 u. 4, speciell dieselben §§. Schäffle, gesellschaftliches System 2. Aufl. § 176 ff., 198 ff., 274 ff.; 3. Aufl. passim, namentlich II, 397, 403 ff.; passim auch im Socialen Körper, so IV, 224 ff. Dazu jetzt fortbildend, aber in m. E. zu einseitiger Betonung des wirthschaftlichen Moments, Sax, in der unten in §. 6 und 11 besprochenen „Grundlegung der theoretischen Staatswirthschaft".

Gerade die Beschäftigung mit der Steuerlehre hatte mich, wie ich im Vorwort zur 1. Auflage meiner Grundlegung schon ausgesprochen habe (S. VI), zu der Ueberzeugung geführt, dass sich diese Lehre „ohne tieferes Eingehen auf die allgemeinen Principien der Politischen Oekonomie" nicht genügend behandeln lasse. In dieser Ueberzeugung bin ich seitdem und besonders während der Ausarbeitung der Steuerlehre nur auf Schritt und Tritt bestärkt worden. Die „Grundlegung" wurde von mir mit um der Steuerlehre Willen vorangeschickt. In ihr liegt daher auch die Begründung für die principiellen Puncte und Auffassungen im Folgenden, besonders in der sogenannten allgemeinen Steuerlehre.

Nur in diesem Zusammenhang der Steuerlehre mit der Politischen Oekonomie ist es m. E. möglich, zur Klarheit auch in den principiellen Controversen der Besteuerung zu gelangen und dieselben zu schlichten. Aber es ist vor Allem die Gemeinwirthschaftslehre, nicht die Lehre vom privatwirthschaftlichen System, an welche man anknüpfen muss. Jene fehlte der Smith'schen Nationalökonomie, deshalb nützte es ihr auch nicht soviel, als sonst zu erwarten gewesen wäre, dass sie die Steuerfragen zugleich als nationalökonomische Fragen behandelte.

Auf demselben Standpuncte E. Sax in dem genannten Werke, freilich in anderer Ausführung und mit anderen Consequenzen, was ich nicht für richtig halte. Aehnlich G. Cohn, Finanzwissenschaft, besonders Einleitung und 1. Buch, mit Abweichungen, die mich nicht stören. Sachlich stehen wir wenig verschieden.

§. 4. — II. Die Steuerlehre in den selbständigen deutschen Werken über Finanzwissenschaft bis auf Stein. Insbesondere Rau und Stein.

Solche Werke sind bis auf einige neuerdings erst sich mehrende Ausnahmen bisher vornemlich nur in der deutschen Fachliteratur vorhanden.

S. Wagner, Fin. I, 52 und überhaupt §. 23 ff.

Besonders hervorzuheben sind aus der cameralistischen Literaturperiode des vorigen Jahrhunderts v. Justi und v. Sonnenfels.

S. Wagner, Fin. I, 36. v. Justi verdient auch in der Steuerlehre die Anerkennung, die ihm als Finanztheoretiker Neuere (Stein) mit Recht überhaupt einräumen. v. Sonnenfels hat in dem 1. Kapitel seines Werks (vom Finanzsystem), S. 42 ff der 6. Aufl., mancherlei noch heute Beachtenswerthes über Puncte der allgemeinen Steuerlehre und über die Controversen am Beginn der staatsbürgerlichen Periode; Kap. V, S. 260 ff., dann über die einzelnen Steuern.

Digitized by Google

Aus der deutschen finanzwissenschaftlichen Literatur der neueren Zeit, vor Rau, sind die beiden wichtigsten Werke auch für die Steuerlehre v. Jacob's und v. Malchus' Finanzwissenschaft, sowie J. Schön's Grundsätze der Finanz.

Der erstere bewährt sich auch hier als tüchtiger Systematiker, nach dem wissenschaftlichen Standpunct seiner Zeit. Seine allgemeine Steuerlehre ist aber diesem Standpunct gemäss dürftig und veraltet; II, 365 ff. (1. Aufl.). v. Malchus ist hier wie immer der vorzügliche, wissenschaftlich durchgebildete Practiker, dessen Stärke aber mehr in der speciellen als in der allgemeinen Steuerlehre liegt. Besonders I. 148 ff. Schön (1832) verdient gerade auch für die principielle Auffassung der Besteuerung und einzelner Probleme Beachtung und erinnert an neueste Entwicklungen dieser Auffassung (s. R. Meyer, Principien S. 62 ff.).

Einen erheblichen Fortschritt gegen alle seine Vorgänger und Zeitgenossen bezeichnet auch in der Steuerlehre Rau, in Bezug auf Systematik, in der Betrachtung der Steuern im Zusammenhang der volkswirthschaftlichen Verhältnisse und an Reichthum des Materials übertrifft sein Werk alle weit.

Die eigenthümlichen Vorzüge Rau's treten überhaupt wohl in seiner Finanzwissenschaft noch mehr wie in den anderen Theilen seines grossen Lehrbuchs hervor und die Steuerlehre macht davon keine Ausnahme. Die alte cameralwissenschaftliche Tradition wirkt auch hier nach, in den speciellen Lehren nicht zum Schaden des Werks. Ueberall klare Disposition, einfache Eintheilungen der Steuern, welche bei aller Rucksicht auf die Praxis und deren Terminologie doch mit Recht an die tieferen Unterschiede anknüpfen — so in der Haupteintheilung aller Steuern in „Schatzungen" und „Aufwandsteuern", statt in „directe" und „indirecte"; überall nüchtern verständige Auffassung. In formeller Hinsicht ist die Rau'sche Steuerlehre hier noch heute ein Muster und im speciellen Theil bietet sie auch in sachlicher Hinsicht noch immer viel Werthvolles. G. Cohn lässt Rau m. E. viel weniger Anerkennung widerfahren, als der Finanztheoretiker Rau wirklich noch heute beanspruchen kann (Cohn, Finanzwissenschaft S. 17 und passim). Ein Werk, das ein so scharfsinniger Gelehrter wie Neumann noch jetzt ein „Meisterwerk" nennt, möchte Anspruch auf höhere Würdigung haben.

Aber die Mängel Rau's können doch anderseits jetzt nicht mehr verkannt werden. Es sind dieselben wie in Rau's ganzem Lehrbuch und wie in der Nationalökonomie seiner Blüthezeit, in den 1820er bis 50er Jahren, überhaupt.

Die historisch-relative Betrachtungsweise, die Einsicht, dass auch die Besteuerung etwas geschichtlich Bedingtes ist, dass man sie nicht überall und allezeit nach demselben Massstab beurtheilen und einrichten kann und darf, fehlt bei Rau noch fast ganz. Diese Betrachtungsweise ist aber auch hier geboten, sie darf nur nicht dazu führen, Steuergeschichte und finanzwissenschaftliche Steuerlehre zu verwechseln, eine nicht nothwendige, wenn auch vorgekommene Unklarheit einzelner „historischer" Nationalökonomen. Jene Betrachtungsweise steht auch nicht in Widerspruch mit der Forderung an die Theorie, ein eigenes Steuersystem aufzustellen, nur muss der historisch- und örtlich relative Character desselben anerkannt werden. Obgleich nun die unhistorische, rein rationalistische Behandlung des Stoffs Rau und andere Fachgenossen seiner Zeit gerade zur Aufstellung eines eigenen Steuersystems folgerichtig hätte führen müssen, fehlt doch im Grunde ein solches. Es ging hier in der Theorie wie in der Praxis: von einem wirklichen „System" ist nicht die Rede. Statt dessen bringt auch die Theorie nur eine Kritik der bestehenden, euphemistisch „System" genannten Besteuerung, mit einzelnen Verbesserungsvorschlägen. Die Er-

Digitized by Google

klärung hierfür liegt vor Allem in der ungenügenden „allgemeinen“ Steuerlehre, der Mangel der letzteren folgt aber wieder aus dem Fehlen einer Gemeinbedürfniss- und Gemeinwirthschaftslehre und der einseitig privatwirthschaftlichen Auffassung aller ökonomischen Verhältnisse. Die eigentlichen principiellen Streitfragen über die richtige Steuerquelle, über die Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung, über den Steuerfuss u. dgl. werden viel zu nebensächlich behandelt, etwa nur bei Gelegenheit einer einzelnen gerade besprochenen Steuer, wo ein einzelnes Problem speciell auftaucht, nicht allgemein. Wenn auch die Nothwendigkeit empfunden wird, gerade in einer wissenschaftlichen Lehre von der Besteuerung den Zusammenhang der Steuern, das Verhältniss gegenseitiger Ergänzung und des Ersatzes zu beachten, so werden daraus doch keine wesentlichen practischen Folgerungen in Bezug auf das Steuersystem, die Wahl und Einrichtung der einzelnen Steuern gezogen. Hier bleibt vielmehr alles kritische Paraphrase der Praxis, deren Mängel wohl erkannt, aber wieder nicht genügend aus den massgebenden Verhältnissen erklärt werden. Die allgemeine Steuerlehre, welche in ihrer zu knappen Beschränkung auf die Hinstellung theils trivialer, theils strittiger Sätze, mit Umgehung mancher eigentlichen Streitpuncte, auch äusserlich in einem gewissen Missverhältniss zu der speciellen Lehre stehen möchte (in der 5. Aufl. I, 383—446, letztere II, 1—316), genügt daher wohl in keiner Weise mehr. Ich habe daraus fast nichts für mein Werk übernommen und meiner Ueberzeugung nach nicht anders verfahren können. Auch in der speciellen Steuerlehre sind es nicht die principiellen Erörterungen, sondern die steuertechnischen Einzelheiten und das fleissig und sorgsam gesammelte Material, in denen m. E. gegenwärtig noch der Hauptwerth des Rau'schen Werks liegt.

Unter den übrigen deutschen allgemeinen finanzwissenschaftlichen Werken der 50er und 60er Jahre sind neben Rau noch Umpfenbach und v. Hock hervorzuheben und Bergius und Pfeiffer zu nennen.

Umpfenbach's Lehrbuch (1. Aufl. 1859) war auch in den Abschnitten von der Besteuerung für seine Zeit ein brauchbares, klar geschriebenes Compendium, das zwar im Ganzen in den Grundanschauungen mit Rau übereinstimmt, dessen stofflichen Reichthum es gar nicht erstrebt, in einigen Puncten aber doch schon zu mehr principieller Behandlung fortzuschreiten sucht, namentlich in dem Abschnitt I, 102—171, von den „allgemeinen Grundsätzen“, freilich dabei öfters recht einseitigen doctrinären Ansichten huldigend und überhaupt der Doctrin einen übermässigen Werth vor der Praxis beilegend. In der wenig veränderten 2. Auflage (1887) sind die formellen Vorzüge geblieben, das übertriebene Selbstbewusstsein des Doctrinärs ist aber noch gestiegen. Es zeigt sich auch darin, dass Alles, was seit einem Menschenalter im finanzwissenschaftlichen Gebiete erschienen ist, keinerlei Einfluss auf den Autor ausgeübt, meist auch kein Verständniss bei ihm gefunden hat; er lehnt es Alles in recht selbstzufriedener Weise, ohne genügende Prüfung, öfters sehr von oben herab ab. So ist das Buch doch veraltet, es steht ausserhalb der wissenschaftlichen Bewegung. Die Ausdrucksweise ist immer manierirter geworden („Tragwerke“ von Finanzeinkünften u. s. w.). (S. die Recension von Friedberg in Conrad's Jahrbüchern 51, S. 552.)

v. Hock's „öffentliche Abgaben und Schulden“ sind mehr als eine Monographie der allgemeinen Steuerlehre, sie bringen die Besteuerung, wie die finanzwissenschaftlichen Werke, in Zusammenhang mit dem ganzen Einnahmewesen. Ueberall verräth sich der grosse, wissenschaftlich durchgebildete und deshalb die Theorie achtende Practiker. Auch wenn man Hock's Steuersystem nicht für richtig hält, kann man nicht leugnen, dass hier wenigstens ein beachtenswerther Versuch zur Aufstellung eines eigenen theoretischen Steuersystems vorliegt, der vor Stein eigentlich bei allen Finanztheoretikern fehlt. Viel Vorzügliches bieten die Erörterungen über die Steuerprincipien, dann besonders über Verhältnisse der Steuerverwaltung. In letzterer Hinsicht verdanke ich ihm manche Belehrung und kenne kein vorzüglicheres wissenschaftliches Finanzwerk über solche Puncte.

In Bergius' Finanzwissenschaft ist, wie überhaupt, so auch in der Steuerlehre von einem „System“ keine Rede. Die allgemeinen Erörterungen im Anschluss an Smith und Mill (2. Aufl. S. 404) sind höchst dürftig, die einzelnen Steuern gehen

Digitized by Google

beliebig durcheinander, der Standpunct ist der des extremen nörgelnden Manchesterthums. Aber die Hineinflechtung der Kritik preussischer Steuerverhältnisse, mit manchen richtigen Bemerkungen neben viel Einseitigkeit des Urtheils, giebt dem Buch doch einen gewissen Werth.

Pfeiffer's „Staatseinnahmen" behandeln im B. 2 in derselben planpopulären Weise nach dem Standpunct des ökonomischen und politischen Liberalismus vulgaris die Besteuerung, wie im 1. Bande die anderen Einnahmen. Im Einzelnen manches Brauchbare, auch im Material, im Ganzen aber ohne eigentliche wissenschaftliche Selbständigkeit.

Der bedeutendste wissenschaftliche Fortschritt der ganzen Finanzwissenschaft und speciell der Steuerlehre über Rau hinaus knüpft sich an L. v. Stein an, dessen „Lehrbuch der Finanzwissenschaft" seit bald einer Generation (1. Auflage in 1 Bande 1860, 5. Auflage in 4 Bänden 1885—86) wie kein anderes Finanzwerk anregend gewirkt und, als Ganzes betrachtet, in jeder neuen Auflage formell und materiell vielfach verändert, trotz sehr erheblicher Mängel doch eines, vielleicht schlechtweg das hervorragendste Fachwerk der Weltliteratur auf diesem Gebiete genannt werden darf. Ich kann nicht umhin, in sehr vielen einzelnen und manchen Hauptpuncten von Stein abzuweichen und gegen viele seiner willkürlichen Constructionen, Definitionen, Eintheilungen u. s. w. zu polemisiren, in der Steuerlehre wie in den vorausgehenden Abschnitten der Finanzwissenschaft. Um so mehr möchte ich hier ausdrücklich diese Anerkennung aussprechen.

Stein hat die Finanzwissenschaft in demselben Maasse und in Folge derselben Methode und Auffassung über Rau hinaus gebracht, wie die Innere Verwaltungslehre über R. v. Mohl. Sein Lehrbuch der Finanzwissenschaft reiht sich würdig seinem bedeutendsten Werke, der Verwaltungslehre, an.

In beiden tritt nicht in gleichem Grade wie in anderen dogmatischen Werken Stein's die Hegel'sche Dialectik störend hervor. In die Steuerlehre hat Stein richtig die historische Betrachtung eingeführt, wenngleich er hier, wie sonst so vielfach, im Einzelnen willkürlich construirt und über seine „staatsbürgerliche" Periode hinaus keinen rechten Fortschritt sieht, so dass seine ganz richtigen Bemerkungen über das auftauchende „sociale" Moment in der Besteuerung zu keinem Abschluss kommen. Er macht nicht bloss den Versuch, sondern ihm gelingt es auch zuerst, ein vollständiges, aus dem Wirthschaftsleben abgeleitetes Steuersystem aufzustellen, das er geistvoll nach allen Seiten begründet. Dies System enthält wohl wesentliche Irrthümer und, wie so oft bei Stein, viele subjective Willkürlichkeiten. Es beruht auf seiner, durchgreifender Berichtigung bedürftigen Auffassung der Volkswirthschaft. Stein's schiefe Lehre vom Einkommen und den Factoren seiner Bildung, besonders vom Kapital führt hier zu unhaltbaren Folgerungen. Aber das Steuersystem Stein's ist aus einem Gusse und als Ganzes betrachtet trotz dieser Fehler höchst bedeutsam. Einzelne Puncte, wie die — neuerdings freilich von ihm selbst, aber mit Unrecht wieder grossentheils aufgegebene — Verkehrssteuertheorie, die von Stein willkürlich als „indirecte" bezeichnete Besteuerung der Arbeit, sind glänzende wissenschaftliche Leistungen, so sehr auch hier die Ausführungen wieder der Berichtigung, Ergänzung, Ausdehnung bedürfen. Bei Stein erst ist in Folge der ganzen Auffassung die „allgemeine" Steuerlehre zu ihrem Rechte gekommen und der Schwerpunct aus der

Digitized by Google

speciellen Lehre dahinein verlegt worden. Die specielle Richtung Stein's brachte es dann mit sich, dass er das Finanz- und Steuerrecht als Theil des Verfassungs- und Verwaltungsrechts viel mehr in den Vordergrund schiebt. M. E. führt dies leicht zu einer zu grossen Verdrängung der finanzwissenschaftlichen und politisch-ökonomischen Behandlung der Probleme. Aber in hohem Maasse dankenswerth sind auch diese Partieen. Endlich hat Stein, zumal in der vierten Auflage, das Finanz- und Steuerwesen der Selbstverwaltung mehr und mehr zu einem integrirenden Glied der Finanzwissenschaft neben den Staatsfinanzen zu machen verstanden, was ebenfalls wieder einen wesentlichen Fortschritt gegen die frühere Behandlung bezeichnet, dessen principielle Berechtigung auch mir unzweifelhaft ist (Fin. I, §. 28).

Lauter hoch bedeutende Verdienste, neben denen die zahlreichen kleinen Fehler im Detail, die der Specialist so gern und so selbstzufrieden an Stein rügt, doch nicht so schwer ins Gewicht fallen. Und selbst die grösseren und tieferen Fehler des Werks, die gewagten Constructionen auf oft völlig ungenügender Grundlage, die übereilten Generalisationen, — Beides die Folge eines oft ganz flüchtigen, mitunter in kaum begreiflicher Weise fehlenden Studiums der Thatsachen, der Literatur, einer bisweilen verblüffenden Unwissenheit, eines Mangels an gründlichem Durchdenken der behandelten Gegenstände und eines viel zu eiligen Hinwerfens der Gedanken — dürfen m. E. nicht hindern, den Werth der Stein'schen Gesammtleistung anzuerkennen.

Meine eigenen vielfältigsten Abweichungen von Stein werden oft genug im weiteren Verlauf hervortreten. Die Weiterführung der Finanzwissenschaft auch über Stein hinaus, Ergänzungen und Berichtigungen seiner Auffassung sind in mehr als einer Hinsicht nothwendig. Stein selbst zeigt durch seine vielfachen Aenderungen in neuen Auflagen, dass seine eigene Systematik nicht als endgiltige erklärt werden kann. Seine häufige Polemik gegen mich (besonders in der 4. Auflage) kann ich mit bestem Willen selten zutreffend finden. Stein zeigt in diesem wie in anderen Werken geringe Fähigkeit, — oder liegt es an der Neigung und Aufmerksamkeit? — sich in den Gedankengang Anderer hinein zu versetzen. „Unklar" ist sein beliebtestes Stichwort wider Andersmeinende und die eigene Meinung bezeichnet er mit Vorliebe als „klar", während gerade vielen seiner Erörterungen dies Epitheton von Anderen gern und nicht selten mit Recht abgesprochen wird. Aber auch solche Eigenthümlichkeiten dürfen einem Manne wie Stein wohl zu Gute gehalten werden. Er ist auch ehrlich genug, seine früheren so oft sich wandelnden Ansichten einer wieder einmal neuen Ansicht zu Liebe dann selbst immer als „unklar" zu bezeichnen, nicht selten insofern mit Unrecht, als die frühere öfters die richtigere und „klarere" war. Auch von Auflage zu Auflage liegt durchaus kein reiner Fortschritt vor, die neueste fünfte ist in der Systematisirung und Schematisirung in mancher Hinsicht ungünstiger als die früheren zu beurtheilen und lässt in der Solidität der Arbeit hie und da noch mehr als eine der älteren zu wünschen übrig. Und dennoch kann mich wenigstens das Alles nicht abhalten, Stein's hohe Verdienste um die eigentliche „Verwissenschaftlichung" der Disciplin offen anzuerkennen. Stein fordert sehr oft zur Kritik heraus, aber er regt auch überall zum Nachdenken an. Er neigt leicht dazu, alles Wirkliche für vernünftig zu halten, aber er verfällt nicht in den Fehler unserer historischen Nationalökonomen. Er zeigt nur den radicalen Doctrinären, dass das Wirkliche meist einen vernünftigen Kern und jedenfalls historisch erklärliche Gründe hat, mit denen allein oft es sich verändern kann.

S. meine Aufsätze „Finanzwissenschaft und Staatssocialismus", mit einer Einleitung über Stein's und Roscher's Finanzwissenschaft, Tüb. Ztschr. 1887; im zweiten besonders eine Auseinandersetzung mit Stein über seine Angriffe gegen den „Staatssocialismus". Ueber die Vorzüge und Mängel des Stein'schen Werks mit meinem Urtheil wesentlich übereinstimmend G. Cohn, Finanzwissenschaft §. 13. S. ausserdem über Stein überhaupt Schmoller in seinem aus 1866 herrührenden Aufsatz in dem Buche „Zur Literaturgeschichte der Staats- und Socialwissenschaften" (Leipzig 1888) S. 114 ff. und Vocke im Finanzarchiv V, 1888, S. 451, im Ganzen doch ähnlich urtheilend, wenn auch Vocke zu einseitig panegyrisch die Mängel Stein's verschweigt oder nicht beachtet. Wesentlich verschieden urtheilt über Stein Fr. J. Neumann, der ob der Mängel Stein's, welche er freilich vortrefflich und mit dem ihm eigenen spürenden Scharfsinn aufdeckt, so Stein's Flüchtigkeiten, Unklarheiten,

Digitized by Google

Unwissenheit, doch m. E. Stein, wie auch Schäffle, zu wenig gerecht wird. Siehe Neumann's Aufsätze in Conrad's Jahrbüchern „die Steuer nach der Steuerfähigkeit", besonders Art. II in Band 36 (N. F. II) S. 475 ff., mit dem Vorwurf auch gegen mich (S. 493), ich „überschätzte Stein weit". Ich kann jedoch Neumann in dem Tadel beistimmen, aber dennoch glauben, dass die im Vorausgehenden ausgesprochene Anerkennung Stein's ihre Berechtigung behält. Ich halte sie sogar aufrecht, obwohl ich zum Theil durch eigenes weiteres Studium, zum Theil gerade mit durch Neumann's Arbeiten gegenwärtig noch weit mehr, als da ich die erste Auflage dieses Bandes ausarbeitete, kritisch zu Stein stehe und seine Mängel erkenne, z. B. auch in seiner, sogar von „historischer" Seite bewunderten, vielfach völlig phantastischen und unhaltbaren Lehre vom öffentlichen Credit (5. Auflage B. 4). Auch unsere Verschiedenheit der Standpuncte in Betreff der Reformirung der Finanzwissenschaft, von wo aus Stein mehr in die Bahn der allgemeinen Staatswissenschaft, ich mehr in die der Wirthschaftstheorie einlenke, ferner in Betreff des Verhältnisses der Socialpolitik zu den Finanz- und Steuerproblemen kann mich nicht zu einer Verkennung von Stein's Bedeutung und Verdiensten als Finanztheoretiker bringen.

Auf die neueste deutsche Steuerliteratur in den allgemeinen finanzwissenschaftlichen Werken wird unten in §. 6 ff. in Zusammenhang mit der neueren deutschen Literaturbewegung auf dem Finanzgebiete eingegangen.

§. 5. — III. Aeltere deutsche monographische finanzwissenschaftliche Literatur über die Besteuerung im Ganzen, über die allgemeine Steuerlehre und über principielle Hauptpuncte derselben.

Mancherlei theoretisch-principielle Erörterungen enthält auch schon die frühere Specialliteratur über das Finanzwesen einzelner Länder, besonders über die sogenannten Steuerreformfragen in denselben. S. Literaturnachweise bei Rau 5. A. Fin. I. 22 ff. und, meist danach, in der 1. Aufl. dieses B. II S. 144. Für Hauptpuncte der literarischen Behandlung ist wieder R. Meyer, Principien 1. Abschnitt und Neumann, Steuer nach der Steuerfähigkeit in Conrad's Jahrb. B. 35 u. 36 wichtig. Die Bibliographie in diesem §. 5 ist hier gegen die 1. Auflage gekürzt worden, die Angaben beschränken sich auf einige noch gegenwärtig beachtenswerthere Werke.

A. Aeltere Literatur bis auf Rau. Ueber manche der älteren Autoren orientirt in aller Kürze trefflich Roscher in seiner Geschichte der Nationalökonomie. Mehrfach vollständigere Angaben in älteren finanzwissenschaftlichen Werken. Vergleiche besonders über die ältere Literatur des Steuerwesens Pfeffinger, Vitriarii institut. jur. p. illustr. III. 383. — Zinke, Cameralistenbibliothek S. 838—868. — Bergius, Camereralistenbibliothek S. 564 (1762). — Harl, Handbuch I. 464.

C. Klock, tractatus de contributionibus, Francof. 1655. Fol. Vgl. Fin. I S. 33, Roscher, Geschichte S. 210 ff., und Stein, im Finanzarchiv in dem Aufsatz „zur Geschichte der deutschen Finanzwissenschaft", I. 1884 S. 1 ff., besonders S. 29 ff., eine jener auf ganz unzulänglichem Material aufgeführten gewagten Constructionen Stein's, wobei Klock durchaus überschätzt und falsch gewürdigt wird; s. auch die Note S. 12 in Cohn's Finanzwissenschaft. — J. W. v. d. Lith, politische Betrachtungen über die verschiedenen Arten der Steuern, Berlin 1751; dess. neue Abhandlung von den Steuern, Ulm 1766. — K. Kröncke, das Steuerwesen nach seiner Natur und seinen Wirkungen, Darmstadt 1804; ders. Ausführliche Anleitungen zur Regulirung der Steuern, Giessen 1810, II; ders. über die Grundsätze einer gerechten Besteuerung, Heidelberg 1819. Kröncke gehört noch heute zu den beachtenswertheren der älteren Steuertheoretiker, s. über ihn Roscher, Geschichte S. 662. — D. C. H. Eschenmaier, Vorschlag zu einem einfachen Steuersystem, Heidelberg 1808. — Seeger, Versuch über das vorzüglichste Abgabesystem, Heidelberg 1810, 2. A. 1811. — J. P. Harl, Handbuch der Steuerregulirung, Erlangen 1814, 1816, II, (2. Aufl. Heidelberg 1827—?). — A. Krehl, das Steuersystem nach den Grundsätzen des Staatsrechts und der Staatswirthschaft, Erlangen 1816. — A. S. v. Kremer, Darstellung des Steuerwesens, Wien 1821, II, 2. unveränderte Aufl. 1825.

B. Literatur der neueren Zeit, während Rau's hauptsächlicher Wirksamkeit. K. Murhard, Theorie und Politik der Besteuerung, Göttingen 1834.

Digitized by Google

„Ein Handbuch für Staatsgelehrte, Volksvertreter und Geschäftsmänner" (seichter Smithianismus, über ihn treffend Roscher, Geschichte S. 846). — Ueber verhältnissmässige Besteuerung, oder wie jeder Staatsangehörige nach der Grösse seiner finanziellen Kraft zu den Allgemeinlasten beitragen würde. Leipzig 1834. — F. K. v. Fulda, über die Wirkung der verschiedenen Arten der Steuern auf die Moralität, den Fleiss und die Industrie des Volks, Stuttgart 1837. — J. G. Hoffmann, die Lehre von den Steuern, als Anleitung zu gründlichen Urtheilen über das Steuerwesen, mit besonderer Beziehung auf den preussischen Staat, Berlin 1840. Der ausgezeichnete preussische Practiker tritt in den Einzelheiten dieser Schrift auch hier hervor, aber die wissenschaftliche Bedeutung derselben ist doch beschränkt, die Schrift auch in ihrer grossen Formlosigkeit weit entfernt von einem System, was bei Hoffmann selbst und bei seinen Anhängern vielleicht als Vorzug gilt, aber mit Unrecht. So ist das Buch doch eigentlich nur eine theoretische Glosse zur preussischen Praxis, oder, wie Roscher treffend urtheilt: „Hoffmann's Finanztheorie ist im Guten wie im Bösen fast nur ein Abbild der gleichzeitigen preussischen Staatspraxis" (Geschichte S. 740). Die eigenthümliche Auffassung der directen und indirecten Steuern als Steuern auf dem Besitz und auf Handlungen (S. 69) hat zwar neuerdings wieder mehr Anhänger gefunden, ob und wie weit mit Recht, wird später zu erörtern sein. Mit der Abneigung gegen die Einkommensteuer und der Vorliebe für eine nach socialen u. s. w. Momenten aufgelegte Classensteuer (S. 140 ff.) verkennt Hoffmann die Bedürfnisse seines eigenen Zeitalters. Die Verurtheilung der Grundsteuer enthält etwas Richtiges, ist aber zu pessimistisch und übersieht wesentliche Puncte (S. 94 ff.). Ich kann mich nur dem Urtheil Roscher's über Hoffmann a. a. O. anschliessen. Doch sei bemerkt, dass Hoffmann auch gegenwärtig noch von Anderen günstiger beurtheilt wird, so von Neumann (s. z. B. in Conrad's Jahrbüchern B. 36 S. 455 ff.), auch, wie es scheint, von G. Cohn und von „realistischen" Theoretikern und manchen Practikern. — M. v. Prittwitz, Theorie der Steuern und Zölle, mit besonderer Beziehung auf Preussen und den Deutschen Zollverein, Stuttgart 1842. — H. L. Biersack, über Besteuerung, ihre Grundsätze und Ausführung, Frankfurt a. M. 1850. — K. Arnd, die naturgemässe Steuer, Frankfurt a. M. 1854.

§. 6. — IV. Deutsche Fachliteratur der neueren und neuesten Zeit, besonders seit der beginnenden schärferen kritischen Stellung der deutschen nationalökonomischen Wissenschaft gegen den Smithianismus, dem Hervortreten socialer Gesichtspuncte, der historischen Betrachtungsweise auch der Finanzen, namentlich der Besteuerung, und der erhöhten Bedeutung der Communalbesteuerung.

Die fortgesetzte wissenschaftliche Arbeit im Gebiet der Nationalökonomie hat in Deutschland in Verbindung mit den Ereignissen von 1848 und den neuen Strömungen des öffentlichen Lebens auch in Betreff der Besteuerung zu einer schärferen Auffassung und Formulirung der principiellen Fragen geführt. Diese Fragen, zwar schon bisher erörtert, sind dadurch mit Recht mehr in den Vordergrund getreten und werden, im Zusammenhang behandelt, Gegenstand einer „allgemeinen" Steuerlehre. Sie beziehen sich namentlich auf den leitenden Gesichtspunct, nach welchem die Besteuerung eingerichtet werden soll: schärfere Scheidung von „Gebühren" und „eigentlichen Steuern", bei ersteren Untersuchung ihres Wesens, ihrer Berechtigung, ihrer Grenzen, bei letzteren Untersuchung der leitenden Principien für ihre Einrichtung,

Digitized by Google

insbesondere für die Entscheidung der Frage nach der „gerechten“ Besteuerung. Demnach eingehende Erörterungen über Besteuerung nach dem „Princip von Leistung und Gegenleistung“ oder, wie man es neuerdings wohl genannt hat, nach dem „Interesse“, anderseits Besteuerung nach der „wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit“. Das erste Princip hat, getreu ihrer ökonomischen Grundanschauung, namentlich die Smith'sche Schule der Doctrin der freien Concurrenz, in Deutschland zum Theil die sogenannte deutsche Freihandelsschule, mit mehr oder weniger Ausschliesslichkeit in der Staats- und vollends in der Communalbesteuerung vertreten. Das zweite fand bei einem Theil der Gegner dieser Schule, bei Nationalökonomen der neuerdings so genannten socialpolitischen Richtung (Neumann-Tübingen u. A. m.) Billigung, wenn es auch nicht zur alleinigen Richtschnur, namentlich nicht in der Communalbesteuerung, gemacht wurde. Dazwischen stehen dann die vermittelnden Ansichten (A. Held, Nasse). Die bezüglichen Untersuchungen führten zu weiteren über die Begründung, den Rechtsgrund, über Begriff und Wesen der Steuern und Gebühren und dergl. m. Von besonderer Bedeutung sind hier die Arbeiten Fr. J. Neumann's geworden, die in spröder Form doch Vortreffliches enthalten und auch methodologisch, gegenüber der auch hier grassirenden Ueberschätzung des Historismus, von hohem Werthe sind.

Weitere solche neuerdings erst tiefer erfasste mit den eben genannten in Zusammenhang stehende Principienfragen betreffen die Auslegung der „Gerechtigkeitsprincipien“, d. h. der Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit in der Besteuerung, im Einzelnen daher die Fragen der „Freiheit des Existenzminimums“, des proportionalen, gleichquotigen oder des progressiven Steuerfusses, des verschiedenen Steuerfusses für das Arbeits- und das Besitzeinkommen, der reellen Vermögenssteuern, der Erbschafts-, Conjuncturengewinnssteuern und Aehnliches mehr.

Alle solche Fragen hängen mit Grundfragen der Volkswirthschaftslehre und der wirthschaftlichen Rechtsordnung zusammen. Die Entscheidung, welche sie erfahren, kann nicht nur nach finanzwissenschaftlichen Gesichtspuncten erfolgen, sondern muss die richtige Consequenz aus allgemeinen volkswirthschaftlichen und socialökonomi-

Digitized by Google

schen **Principien** sein. Wegen der Verkennung dieser Thatsache sind die gegnerischen Ansichten meistens gar nicht auszugleichen gewesen, da die Streitenden sich auf einem ganz verschiedenen Boden bewegen. Ein gegenseitiges Verstehen ist erst möglich, wenn eben die **Möglichkeit zweier verschiedener principieller Standpuncte**, desjenigen des Systems der freien Concurrenz und des entgegengesetzten einer Regelung der freien Concurrenz nach **Gemeinschafts**interessen, zugegeben, die Gründe für und wider diese beiden Standpuncte verglichen und alsdann untersucht wird, welche Consequenzen auf dem finanziellen Gebiete aus beiden abzuleiten sind. Danach wird die Entscheidung über die genannten principiellen Streitfragen aber zum Theil aus der Finanzwissenschaft hinaus in den grundlegenden Theil der Allgemeinen Volkswirthschaftslehre zu verlegen sein. Die Fragen selbst werden zurückgeführt auf den Gegensatz des **individualistischen** und des **socialen** oder **Gemeinschaftsprincips** in der Volkswirthschaft.

Auch die Steuertheoretiker der neueren socialpolitischen Richtung, wie Neumann, Held haben das m. E. nicht richtig erfasst. Ich beziehe mich ausser auf die unten folgende „allgemeine Steuerlehre", besonders die Abschnitte über die volkswirthschaftlichen und die Gerechtigkeitsprincipien der Besteuerung, namentlich wieder auf die Erörterungen in der „Grundlegung", speciell über die Organisation der Volkswirthschaft, den Staat und das wirthschaftliche Verkehrsrecht. Auch der Polemik oder den abweichenden Meinungen G. Cohn's, Robert Meyer's gegenüber glaube ich jene Unterscheidung der beiden Standpuncte festhalten zu dürfen.

Mehr und mehr sind in neuester Zeit, wenn sich auch Anklänge bereits bei manchen älteren Theoretikern finden, in der **Besteuerung**, ihren **Arten**, ihrer **Höhe** wie anderseits in der **Verwendung der Steuererträge** für öffentliche, theils der Allgemeinheit, theils namentlich bestimmten Volksclassen zu Gute kommende Leistungen, Momente der Berührung mit den Problemen der sogenannten „**socialen Frage**" gefunden worden. Mehr oder weniger tritt dies in den meisten neueren steuertheoretischen Schriften, mehrfach auch bereits in den Motiven von Gesetzentwürfen über Steuern, über Arbeiterversicherung u. A. m. hervor. Die Frage spitzt sich dann wohl zu der von mir schon länger befürworteten Formulirung zu: **ob, wie, wie weit die Besteuerung als solche in die gegebene Einkommen- und Vermögensvertheilung eingreifen solle oder dürfe** (Fin. I, §. 27): das Problem der „**socialen Steuerpolitik**", meist noch von Theorie und Praxis negirend beantwortet, im Unterschied vom Verfasser dieses Werks, aber immerhin doch discutirt. Bei

Digitized by Google

C. Frantz, v. Scheel, Neumann, Held und G. Cohn, bei Schäffle, Stein und Roscher, bei Robert Meyer, Vocke u. a. m. reflectirt sich diese Bewegung in sehr verschiedener Weise, aber doch — überall.

Ferner hat auch für die Besteuerungslehre die historische Betrachtungsweise Fortschritte gemacht. Danach wird auch in der Besteuerung ein geschichtlicher Entwicklungsprocess erkannt, der von den verschiedensten Factoren, der wirthschaftlichen Technik, der Arbeits-, Besitz- und Erwerbstheilung, der politischen Verfassung, dem Ständewesen, dem Culturzustand des Volks u. s. w. u. s. w. mit beeinflusst, freilich aber durch die Entwicklung des Steuerbedarfs, daher der extensiven und intensiven Entwicklung der öffentlichen Thätigkeiten, der Gestaltung der Staats- und Selbstverwaltung, und ihrem Ineinandergreifen, dem Vorhandensein anderer Einnahmequellen, dem Uebergang zu voller Geldwirthschaft vornemlich beherrscht wird. Es ist Rodbertus' Verdienst, in seinen schönen Arbeiten über die römischen Tributsteuern in Hildebrand's Jahrbüchern (B. IV, V, VIII) namentlich den Einfluss der wirthschaftlich-technischen Momente auf die Gestaltung der Besteuerung nachgewiesen zu haben. Sonst sind es Vertreter der historischen Richtung der Nationalökonomie, wie Roscher, Schmoller, Schönberg, Rechtshistoriker wie Gierke, Practiker von theoretischem Vermögen wie Vocke, deren Arbeiten auch für die Besteuerungstheorie nach der genannten Seite fruchtbringend wurden. Der „Absolutismus der Lösungen" ist durch diese neuere historische Betrachtungsweise auch auf diesem Gebiete gebrochen, nicht minder das Suchen nach einem „vollkommenen" oder nach einem „ganz einfachen" Steuerwesen, hier einer „einzigen Steuer", als vergeblich erkannt worden. Eine Erkenntniss, welche für die theoretische und practische Frage des Steuersystems wie für die concreten Aufgaben der Steuerreformen wichtig ist.

Endlich ist, zum Theil durch die Entwicklung der practischen Bedürfnisse und durch die neuerlichen Vorgänge im Staatsleben, nemlich durch die Bestrebungen nach Decentralisation der Staatsverwaltung und Organisation der Selbstverwaltung, durch die Schaffung von Communalverbänden oder Selbstverwaltungskörpern höherer Ordnung bedingt, in den letzten beiden Jahrzehnten auch für die Theorie das Communalsteuerwesen im engeren und im weiteren Sinne wichtiger geworden. Ein eigener Zweig der Besteuerungsliteratur hat sich damit beschäftigt und werthvolle An-

Digitized by Google

regungen für die gesammte Besteuerungslehre und speciell für einige Hauptfragen derselben sind von diesen Untersuchungen über Communalbesteuerung ausgegangen. Von Theoretikern haben sich hier Neumann, Nasse, R. Friedberg, v. Bilinski, v. Reitzenstein besonders bethätigt.

Alle diese Einflüsse kommen in der neuesten deutschen zusammenfassenden Finanzliteratur, in den grösseren Werken über Finanzwissenschaft, über Besteuerung im Ganzen, zur Geltung, der eine Einfluss mehr, der andere weniger. Auch der Verfasser dieses Werks hat dieselben möglichst auf sich einwirken lassen, schon in der zweiten und dritten Auflage des ersten Bandes und der ersten Auflage des zweiten Bandes, mehr noch in der gegenwärtigen zweiten Auflage des letzteren und in dem dritten Bande. Die Arbeiten Neumann's, Schäffle's Steuerpolitik, die Abhandlungen im Schönberg'schen Handbuch (Band III) über die einzelnen Steuergruppen, von Schall, Riecke, v. Reitzenstein und mir, R. Meyer's „Principien der gerechten Besteuerung", zahlreiche Aufsätze in den Fachzeitschriften der neuesten Zeit sind weitere Belege, wie jene Einflüsse anregend auf die Fortbildung der Finanzwissenschaft im Allgemeinen, der Besteuerungslehre speciell eingewirkt haben. Wie in einem Brennspiegel concentriren sie sich sämmtlich in dem neuesten grösseren Werke, Gustav Cohn's schöner Finanzwissenschaft, dem zweiten Theile seines „Systems der Nationalökonomie" (1889). Wie in keinem anderen bisherigen Werke eine, auch formvollendete, Zusammenfassung der Ergebnisse der neueren Arbeiten, besonders der deutschen, auf diesem Gebiete, mit selbständiger Stellungnahme und Kritik.

Weniger zeigen sich diese Einflüsse in dem nunmehr vorliegenden Werke des Altmeisters der historischen Nationalökonomie, Wilhelm Roscher's, seiner Finanzwissenschaft, dem vierten Bande seines grossen Systems (1887). Ein Werk, dessen hohe Verdienste trotzdem nicht verkannt werden sollen. Sie liegen u. E. allerdings nicht im System, nicht in der Behandlung der Principienfragen, der Begriffe, der administrativ-technischen Seite der Steuerfragen, wohl aber in der historischen Betrachtungs- und Behandlungsweise des Gegenstands und der feinfühligen Verbindung der Finanz- und Steuerfragen mit den Angelegenheiten des gesammten Volks-, Staats-, Wirthschafts- und Culturlebens. Aehnliche Vorzüge, ähnliche Mängel trägt W. Vocke's eine „allgemeine Steuerlehre"

Digitized by Google

mit Ausläufern in die specielle darstellendes Werk „die Abgaben, Auflagen und die Steuer, vom Standpuncte der Geschichte und der Sittlichkeit" (1887), ein Werk eines hervorragenden, historisch und theoretisch gebildeten Verwaltungsmanns, das auch die administrativ-technischen Seiten gut behandelt, daneben aber freilich einen speciellen Fehler hat. Dieser besteht in der ebenso ungeschichtlichen, wie logisch, systematisch, theoretisch und practisch unhaltbaren Ausscheidung der indirecten Verbrauchssteuern aus dem Begriff der Steuer und in der einseitigen Begünstigung der Ertragssteuern unter der directen Besteuerung.

Einen umfassenden Versuch zur wahrhaften staatswirthschaftlichen Grundlegung der Besteuerung, theilweise im Anschluss an Schäffle und den Verfasser dieses Buchs, aber mit scharfer kritischer Stellungnahme und vielfacher, mich selten überzeugender Polemik gegen uns und gegen andere Neuere, hat Emil Sax in seiner „Grundlegung der theoretischen Staatswirthschaft" (1887) gemacht. Ein scharfsinniges und als Versuch einer Lehre vom Collectivismus im Wirthschaftsleben beachtenswerthes, aber m. E. gleichwol in Methode und Ziel zu beanstandendes, in Ergebnissen vielfach abzulehnendes Werk. In schwerst verständlicher, übermässig abstracter Form geschrieben, will es in der „Staatswirthschaft" nur die Einrichtung zur Befriedigung von Gemeinbedürfnissen sehen, sie nur wirthschaftlich erklären und auch in Steuern und Gebühren nur collectivistische Werthungsformen anerkennen, womit man, selbst wenn man diese Auffassung billigt, nur noch zu keinerlei Lösung des Steuerproblems gelangt.

Auch in der Gegenwart fehlt es indessen nicht an „conservativen" Finanz- und Steuertheoretikern, welche die genannten Einflüsse der neueren Theorie und der Praxis, der Stein u. a. m. wenig oder gar nicht auf sich haben einwirken lassen, sondern in den Geleisen der Autoren der 30er und 40er Jahre, der Hermann, Rau u. s. w. noch heute fahren. Das zeigt ausser der schon erwähnten zweiten Auflage Umpfenbach's auch die nicht unscharfe aber dürftige und unzulängliche „allgemeine Steuerlehre" Helferich's im Schönberg'schen Handbuche.

Die grosse neuere wissenschaftliche Bewegung auf diesem wie auf anderen Gebieten der Politischen Oekonomie hat sich bisher noch weniger in der Finanzwissenschaft als selbst in der sonstigen Nationalökonomie bei der ausländischen Literatur von Einfluss gezeigt, namentlich in der englischen und französischen

nicht; etwas mehr bereits in der italienischen und nordamerikanischen, deren Vertreter mehrfach von der deutscher Wissenschaft auch hier berührt worden sind.

§. 7. — V. Zur Bibliographie der neuesten deutschen Besteuerungsliteratur.

In Ergänzung der Darstellung des vorigen §. 6 werden hier eine Anzahl von Schriften und Aufsätzen gruppenweise zusammengestellt und einige davon noch mit einigen Bemerkungen begleitet. Im Allgemeinen ist auf die Aufsätze der Fachzeitschriften, der Tubinger Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft, Hildebrand-Conrad's Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, der Berliner Vierteljahrschrift für Volkswirthschaft, Hirth's Annalen des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reichs, des seit 1880 von Schmoller, vordem von v. Holtzendorff und Brentano herausgegebenen Jahrbuchs für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirthschaft des Deutschen Reichs, jetzt auch des Finanzarchivs von G. Schanz (seit 1884), und zwar insbesondere auf die Jahrgänge der genannten Zeitschriften aus den letzten 15—20 Jahren zu verweisen. Sie enthalten alle theoretische, historische, statistische, finanzpolitische Aufsätze, mancherlei Materialien über Besteuerung, viele Besprechungen von Steuerschriften, auch früher die Tübinger Zeitschrift, jetzt Conrad's Jahrbücher und besonders das Finanzarchiv Bibliographieen. Es würde zuweit führen und ist bei der leichten Zugänglichkeit dieser Zeitschriften nicht geboten, die einzelnen Aufsätze u. s. w. hier besonders zusammenzustellen. Nur einige von allgemeinerer Bedeutung für die Besteuerungslehre werden im Folgenden mit genannt. Manche anderen werden später in den betreffenden Abschnitten dieses Bandes und in der speciellen Steuerlehre citirt. Mehrfach kommen auch die Referate und Verhandlungen volkswirthschaftlicher Versammlungen (Volkswirthschaftlicher Congress, Verein für Socialpolitik), dann die Schriften des letzteren Vereins („Gutachten“) in Betracht.

1. Liberal-individualistische Richtung. S. die Aufsätze über Besteuerung und einzelne Steuern in Rentzsch, Handwörterbuch der Volkswirthschaftslehre, meist von Emminghaus. Am Schärfsten und Characteristischsten J. Faucher, Staats- und Communalbudgets in seiner Volkswirthaftlichen Vierteljahrschrift 1863, II, 184; — Al. Meyer, über Stempelsteuern, eb. 1864, III, 51 ff.; — K. Braun, Staats- und Gemeindesteuern im Zusammenhang mit Staats-, Heeres-, Communal- und Agrarverfassung, eb. 1866, II, 1; — Verhandlungen des volkswirthschaftlichen Congresses zu Hamburg über die Communalsteuerfrage, 1867, in der genannten Zeitschrift 1867, III. Zur Kritik alles dessen besonders auch Neumann's Schriften.

2. Socialpolitische und verwandte Richtungen. Die beiden wichtigsten grösseren Schriften, welche im Beginn der 70er Jahre anregend auf die wissenschaftliche Bewegung wirkten, sind A. Held, die Einkommensteuer, finanzwissenschaftliche Studien zur Reform der directen Steuern in Deutschland, Bonn 1872, und Fr. J. Neumann (Tübingen), die progressive Einkommensteuer im Staats- und Gemeindehaushalt, Leipzig 1874 (zugleich Bd. VIII der Schriften des Vereins für Socialpolitik).

Die Held'sche Schrift giebt wesentlich mehr als der Titel besagt. Sie enthält eine werthvolle umfassende kritische Revision der allgemeinen Steuerlehre, mit grösseren literarisch-kritischen Ausführungen. Auf letztere sei hier besonders für die Specialliteratur, namentlich die ältere, mit verwiesen. Der Verfasser hat u. A. das Verdienst, im Anschluss an die neuere organische Staats- und Rechtslehre die Auffassung der Steuer als „Tausch“ des Einzelnen, dann folgerichtig das Princip von „Leistung und Gegenleistung“ mit Erfolg zu bekämpfen. Er fasst auch ganz richtig jedes Einzeleinkommen als Antheil an dem durch gesellschaftliche Cooperation entstehenden Gesammteinkommen auf und trägt socialpolitischen Rucksichten in Bezug auf die Besteuerung der Aermeren Rechnung. Aber er geht m. E. nicht immer scharf genug auf die Principienfragen ein und neigt zu sehr zu Compromissen nach Rechts und Links, was mindestens in der Theorie unterbleiben sollte. Mit seinen Resultaten nimmt Held eine Art vermittelnder Stellung ein, womit man für die Praxis sich vielfach einverstanden erklären kann. Die principielle Nothwendigkeit von

Digitized by Google

Ertragssteuern neben Einkommensteuern wird aber wohl zu wenig beachtet und das Streben nach einem „rationellen Steuersystem" mit Unrecht verworfen (s. auch Held, Socialismus, Leipzig 1878, S. 127). Von Held ist noch zu nennen: zur Lehre von der Ueberwälzung der Steuern, Tüb. Ztschr. 1868 S. 421 und kleinere Referate u. dgl. in Hildebrand's und Conrad's Jahrbüchern für Nationalökonomie, so 1878, II, 236 zur neueren Literatur über die Communalsteuerfrage, in B. 20 über die neuen preussischen Steuergesetze.

Neumann's auch an legislativem und statistischem Material besonders reiche Schrift ist eine der bedeutendsten Leistungen. Sie strebt wohl mit Recht noch mehr als Held nach principieller Behandlung. Sie leistet Erhebliches für die Klarstellung des Gegensatzes der beiden Principien der Besteuerung „nach dem Interesse" und nach der „Leistungsfähigkeit" und für die Feststellung der Fälle, in denen eines von beiden angemessen ist. Sie hat m. E. in den Ausführungen gegen Held u. A. meistens Recht. In ihrer Befürwortung der Progressivbesteuerung stimme ich ihr bei. Aber es muss doch wohl auch hier noch weiter auf die Rechtsprincipien in der Volkswirthschaft überhaupt zurückgegangen werden, um eine feste Begründung für die Progressivbesteuerung zu erlangen; ferner müssen noch weitere Consequenzen hinsichtlich der Behandlung der Besteuerung als eines berechtigten Mittels zur Beeinflussung der Einkommenvertheilung gezogen werden, was Neumann (S. 99) abweist. Von ihm ist aus etwa derselben Zeit noch zu nennen: das kritische Referat über die unten genannten Gutachten über die Communalsteuerfrage in v. Holtzendorff-Brentano's Jahrbuch des Deutchen Reichs 1877, H. 3, S. 132 ff.; dann „Ertragssteuern oder persönliche Steuern von Einkommen und Vermögen?" (mit besonderer Beziehung auf Baden), Freiburg i. Br. 1876.

Seitdem hat Neumann seine Studien über Steuerprincipien fortgesetzt und auf die Fragen der Terminologie, Begriffsbestimmung und Classification der öffentlichen Einnahmen, besonders der Steuern, Gebühren, Beiträge ausgedehnt, Arbeiten, in denen sich Manches wiederholt, aber wobei die eigenen Gedanken immer von Neuem revidirt und corrigirt werden; Manches ist nur begonnen, zum Abschluss gebracht bisher nur Einiges. Die Form dieser Arbeiten ist spröde, mitunter verliert sich der Verfasser wohl etwas in Mikrologie und Spintisirung. Aber sein spürender Scharfsinn tritt überall hervor und sein Ziel, seine Methode, seine Ergebnisse, seine Kritik Anderer (z. B. geistreicher Schnell-, aber Flüchtigdenker wie Stein's) sind bedeutend. Ich gestehe gern, Vieles von ihm gelernt zu haben und seiner Kritik, auch wo sie mich selbst betrifft, öfters Recht geben zu müssen. An Literaturkenntniss, an Kenntniss manches kleineren Einzelnen aus der Verwaltung des Steuerwesens ist Neumann reich, seine Arbeiten strotzen von bezüglichen Details, aus denen Vieles zu lernen ist. In dem Allen stellt Neumann einen in seiner Weise berechtigten Gegensatz mit seiner oft bekrittelten „Mikrologie" gegen die „grossen Würfe" von „Makrologen" wie Stein, Schäffle und mit seinen scharfen Begriffsbestimmungen und seiner durchdachten Terminologie gegen diese und gegen die meisten Schriftsteller der „historischen" Richtung dar. Sein klares, scharfes, folgerichtiges Denken steht mit seinem, freilich in schwerer, mitunter wenig geniessbarer Form gebotenen Ergebnissen doch recht beachtenswerth neben den blossen „historischen Descriptionen", deren Verfasser, auf Begriffliches herabsehend, gleichwohl auf Schritt und Tritt mit Kategorieen wie „Steuer", „Abgabe", „Gebühr", „Leistung" u. s. w. arbeiten müssen, ohne je etwas Klares, Präcises, Uebereinstimmendes darunter zu verstehen. Wie sehr hätte z. B. ein Werk wie das Waitz'sche gewonnen, wenn es in seinen Darstellungen der Finanzverhältnisse etwas von Neumann'scher Präcision der Ausdrücke und Begriffe besässe (vgl. z. B. die Citate in meiner Fin. III, 44), und wie gälte das vollends von den fleissigen Archivexcerpten historisch-nationalökonomischer „Forscher", die gegenwärtig als „finanzwissenschaftliche" und „nationalökonomische" Arbeiten ausgegeben werden! Es verdient gerade Anerkennung, dass Neumann in einer Zeit, die der Richtung seines Geistes, seiner Arbeiten nicht hold ist, auf diesem spröden, aber schwierigen Felde beharrlich fortarbeitet. Etwas, das auch vom Standpuncte wissenschaftlicher Arbeitstheilung Billigung verdiente.

Auf der andern Seite ist wohl zuzugeben, dass Neumann für die schliesslich doch massgebende Bedeutung der „grossen Gesichtspuncte", des „Gesammtwurfs" Anderer, z. B. eines Stein, Schäffle mehr Anerkennung haben könnte und m. E. haben sollte; dass er auch in der Polemik öfters zu scharf und einseitig ist, indem

Digitized by Google

er die Möglichkeit und wenigstens bedingte Berechtigung verschiedener Standpuncte, z. B. bei den Begriffsbestimmungen, Classificationen, etwa in der Frage der Unterscheidung directer und indirecter Steuern, Gebühren und Steuern (auch mir gegenüber) nicht genügend in Erwägung zieht, während er doch selbst bei Definitionen das „Ungefähre" des Zutreffens als allein erreichbar, aber auch ausreichend bezeichnen muss (s. seine „Steuer" S. 40). Seine eingeschalteten Ausrufungszeichen stellen dem Anderen oft ein gar zu grosses, aber unverdientes Armuthszeugniss in Betreff der Denkfähigkeit aus. Auch verführt ihn m. E. seine Neigung und Fähigkeit zu scharfen Unterscheidungen, z. B. in der Frage der Classification der öffentlichen Einnahmen, der Steuern dazu, obgleich er das Fliessende dieser Dinge in den Fällen der Praxis, z. B. bei gewissen Abgabearten, selbst zugeben muss, bisweilen auf die vielleicht an sich richtigen, aber doch nicht hervorragend wichtigen Ergebnisse seiner Untersuchungen zu viel Werth zu legen. Ich könnte z. B. seinem Schema der Einnahmearten in seiner Schrift „Die Steuer" ganz zustimmen — was ich übrigens nicht vollständig thue —, und dennoch eine Darstellung der Einnahmen und speciell der Gebühren und Steuern in einem Werke wie dem vorliegenden genau nach diesem Schema für ungeeignet halten, vielmehr meinen, dass hier eine Zusammenfassung zu grösseren Gruppen, unter Hinwegsetzung über die subtilen Unterscheidungen des Neumann'schen Schemas, das Richtigere sei. Das ist auch meine Ansicht, und, von anderen Gründen, wie sie oben S. 2 schon angedeutet wurden, abgesehen, auch der sachliche Grund, warum ich im Wesentlichen an der Classification, die ich im 1. Bande gab, und an meiner Terminologie und Begriffsbestimmung festhalte. Ich möchte das Neumann gegenüber, grade weil ich seinen Arbeiten vielen Dank schulde, auch mit ähnlichen Erwägungen motiviren, wie sie ihn in seiner „Steuer" (S. 40 ff.), wie schon bemerkt, zu Gunsten eines „u. s. w." oder „u. dgl. m." sogar — und m. E. mit Recht — bei Definitionen bestimmen. Auch meine Auffassung der Gebühren, der Beiträge, der directen und indirecten Steuern, mancher Fragen der Steuerprincipien und des Steuersystems habe ich überall an Neumann'schen Einwendungen geprüft, ihm öfter Recht gegeben und doch in der formellen und materiellen Behandlung nur wenige Aenderungen vorgenommen, gewiss weniger als es Neumann für geboten hält. Dazu haben mich dann aber andere, m. E. aber auch in Betracht kommende Gründe bestimmt oder wiederum die Ansicht, dass in einem Werke wie diesem eine Zusammenfassung von Dingen, die nur kleine Unterschiede oder fliessende zeigen, mindestens statthaft und öfters das Zweckmässigere ist. Neumann sollte in solchen Fällen nicht immer gleich denken, dass „Andere" nicht auch über solche Fragen der Classification, Definition, Terminologie nachgedacht haben, wenn sie von ihm abweichen. Zur logischen Schulung möchte ich indessen nichts mehr, als das Studium der Neumann'schen Arbeiten empfehlen.

Die hiehergehörigen Arbeiten Neumann's sind vornemlich die folgenden: „die Steuer nach der Steuerfähigkeit, Beitrag zur Kritik und Geschichte der Lehren von der Besteuerung", 2 Aufsätze in Conrad's Jahrbüchern B. 35 u. 36 (N. F. 1 u. 2, 1880—81, übrigens unvollendet), reichen literar- und dogmengeschichtlichen Inhalts (u. A. mit Eingehen auf Begriff und Wesen der „Gerechtigkeit" bis zurück zu den griechischen Philosophen). — „Schwebende Finanzfragen, Unterscheidung directer und indirecter Steuern und zur Reform der directen Steuern in Deutschland", 2 Artikel in Schmoller's Jahrbuch 1882, II (VI. Heft, 3 u. 4), anknüpfend an Schäffle's Steuerpolitik, die scharf, aber mit viel zu einseitiger Hervorhebung der Mängel, kritisirt wird. — „Das öffentliche Interesse, mit Bezug auf das Gebühren- und Steuerwesen, die Expropriation und die Scheidung von Privat- und öffentlichem Recht", in Hirth's Annalen 1886. — Die selbständige Schrift: „Die Steuer, 1. Band, die Steuer und das öffentliche Interesse, eine Untersuchung über das Wesen der Steuer und die Gliederung der Staats- und Gemeindeeinnahmen" (Leipzig 1887), eine Schrift, worin der Gegenstand des vorgenannten Aufsatzes aufgenommen und fortgeführt wird. Darin ein umfassendes, genauer begründetes Schema der öffentlichen oder Staats- bezw. Gemeindeeinnahmen i. c. S. S. 552 ff. Vgl. Friedberg's Besprechung dieser Schrift in Conrad's Jahrbüchern Band 51 (N. F. 17) S. 548 ff. — Zur Ergänzung ausserdem der Aufsatz über die Wehrsteuer im Finanzarchiv Band IV (1887) (unvollendet) und der (ebenfalls unvollendete) Aufsatz „der Preis unter dem Einfluss des Eigennutzes", Tübinger Zeitschrift B. 36 (1880) und die Abhandlung über Preis im Schönberg'schen Handbuch, besonders in der 2. Auflage (I, 279).

Digitized by Google

Zum Theil auch mit Fragen der Artenbestimmung der Einnahmen beschäftigt sich K. Knies in einer Rectorrede „Finanzpolitische Erörterungen" (Heidelberg 1871).

Aehnliche Ziele wie Neumann, aber zum Theil auf anderem Wege, verfolgt die fleissige und tüchtige Schrift von Robert Meyer (Wien), „die Principien der gerechten Besteuerung in der neueren Finanzwissenschaft" (Berlin 1884), mit umfassender Dogmengeschichte und eigenen Ergebnissen, denen ich nicht überall beistimme; Ablehnung meiner „socialen Aufgabe" der Besteuerung und meiner Scheidung des rein finanziellen und des socialpolitischen Standpuncts in der Frage der Gerechtigkeit (etwas unklar, mehr formell als materiell von mir verschieden). Dazu die Selbstanzeige des Verfassers in Schmoller's Jahrbuch, VIII (1884), 981. Von demselben Autor: „das Wesen des Einkommens" (Berlin 1881), ebenfalls eine dogmengeschichtliche und theoretisch-kritische Arbeit von Werth auch für die Steuerlehre. — Verwandter Richtung sind neuere Arbeiten zur Lehre von der Steuerüberwälzung, zugleich von allgemeinerer Bedeutung für die Steuerlehre, besonders die allgemeine, sowie für Fragen des Steuersystems und der Steuerarten: v. Falck (Dorpat), „kritische Rückblicke auf die Lehre von der Steuerüberwälzung seit A. Smith" (Dorpat 1882); Kaizl, die Lehre von der Ueberwälzung der Steuern (Leipzig 1882); Kleinwächter, zwei steuertheoretische Fragen (Abwälzung, Verhältnisse der Steuern zu einander), Finanzarchiv III (1886). Als Gegenstück die besonders auch methodologisch werthvollen „inductiven" Untersuchungen in Betreff des Steuerüberwälzungsproblems von G. Schanz, „zur Frage der Ueberwälzung indirecter Verbrauchssteuern auf Grund des baierischen Malzaufschlags", in Schmoller's Jahrbuch VI (1882), mit einer späteren Fortsetzung in der „Allgemeinen Zeitung", und von E. Laspeyres, über die Einwirkung der Aufhebung der preussischen Mahl- und Schlachtsteuer auf die Preise in der Oesterreichischen Statistischen Monatsschrift 1877 (III).

§. 8. Weitere neuere Arbeiten, welche auch für die allgemeine Steuerlehre und für wichtige Principienfragen beachtenswerth sind, sind, wiederum sachlich gruppirt, die folgenden: Vielfach von allgemeinerer steuertheoretischer Bedeutung ist die Specialliteratur über Personal-, Einkommensteuern u. dgl. So: Gutachten über Personalbesteuerung (Schriften des Vereins für Socialpolitik, III, 1873); hervorzuheben dasjenige von E. Nasse, mit der richtigen Zurückdrängung der Frage gerechter Steuervertheilung auch in der Theorie hinter diejenige der Deckung des Bedarfs. Im Anschluss daran: Verhandlungen über Einkommensteuer, in der 3. Versammlung des Vereins für Socialpolitik in Eisenach, 1875, mit den Referaten von Gensel und Held, Schriften Band XI. — v. Scheel, progressive Besteuerung, Tübinger Zeitschrift 31 (1875), principiell scharf. — Glattstern, Steuer vom Einkommen, Leipzig 1876 (Dissertation). — H. Schmidt, Steuerfreiheit des Existenzminimums, Leipzig 1877 (Dissertation). — O. Peucker, über die Befreiung einer gewissen Classe von Staatsbürgern von der persönlichen Besteuerung, Göttingen 1877 (Dissertation). — J. Lehr, kritische Betrachtung der Gründe für und wider den progressiven Steuerfuss, Hildebrand's Jahrbücher, B. 29. Derselbe, Capitalisirungssteuer, Zinsrentensteuer und Doppelbesteuerung, Tübinger Zeitschrift 1877. — G. Cohn, die Einkommensteuer im Kanton Zürich, aus Aufsätzen im 34., 35., 36. Bande der Conrad'schen Jahrbücher und im 37. Bande der Tübinger Zeitschrift zusammenfassend in den „Volkswirthschaftlichen Aufsätzen", Stuttgart 1882; dazu: die Steuerreform im Kanton Zürich u. s. w. im Finanzarchiv, B. I (1884) und in den „Nationalökonomischen Studien" (Stuttgart 1886), wichtige und geistvolle Arbeiten von allgemeiner steuertheoretischer Natur. — König, die Meldangabe, im Finanzarchiv II (1885), desgl. C. Burkart eb. III. — v. Bilinski, Luxussteuer als Correctiv der Einkommensteuer, Leipzig 1875. — Speiser, Verbot der Doppelbesteuerung (Zeitschrift für schweizerisches Recht, B. VI, 1886).

Im Allgemeinen darf ich mich hier auf meine umfassende Abhandlung über „directe Steuern" (Specielle Steuerlehre, I. Theil: Ertrags-, Personal-, Einkommen-, Vermögenssteuern) im Schönberg'schen Handbuch (besonders 2. Aufl. im B. III) beziehen, wo die wichtigeren Principienfragen mit behandelt sind. Zugleich einstweilen ein Ersatz für meine in diesem Finanzwerk noch mangelnde systematische specielle Steuerlehre (für Band IV in Aussicht genommen).

Für die allgemeine Steuerlehre und zum Theil auch für die Gebührenlehre kommt ferner in Betracht die Specialliteratur über Gebühren, Verkehrssteuern, Börsensteuern u. dgl., so: die vortrefflichen Abhandlungen von Schall über

Digitized by Google

Gebühren und Verkehrssteuern im Schönberg'schen Handbuch (2. Aufl., III). — R. Friedberg, die Börsensteuer, Berlin 1876. Derselbe, zur Theorie der Stempelsteuern, Hildebrand's Jahrbücher B. 38. — G. Cohn, über die finanzielle Behandlung der Verkehrsanstalten, in Schmoller's Jahrbuch X (1886).

Sodann die für Principienfragen und allgemeine theoretische Fragen besonders wichtige Erbschaftssteuer-Literatur, so: v. Scheel, Erbschaftssteuern und Erbrechtsreform, 2. A., Jena 1875, besonders klar und scharf. — J. Baron, zur Erbschaftssteuer, Hildebrand's Jahrbücher B. 26. — Geffcken, Erbrecht und Erbschaftssteuer, in Schmoller's Jahrbuch V (1881). — O. Bacher, die deutschen Erbschafts- und Schenkungssteuern, Leipzig 1886. — Krüger, die Erbschaftssteuer, Tübingen 1889 (Dissertation).

Weiter in Betreff der Besteuerung von Conjuncturengewinnen (Baustellen): Gutachten G. Hanssen's betr. die Bremischen Grundsteuerverhältnisse, Bremen 1877, und dazu „gutachtliche Aeusserungen" über dies Gutachten, von Verschiedenen, worin (u. A. in meiner Aeusserung) die principielle Seite der Frage berührt wird.

Endlich über sociale Steuerpolitik im Allgemeinen die zu wenig beachtete Schrift von Constantin Frantz, „die sociale Steuerreform, als die conditio sine qua non, wenn der socialen Revolution vorgebeugt werden soll", Mainz 1881. Vgl. auch meine kleine Schrift: „über die Verstaatlichung der Eisenbahnen und über sociale Steuerreform", zwei Landtagsreden, Berlin 1883. — Dann meine zwei Aufsätze über „Finanzwissenschaft und Staatssocialismus" in der Tübinger Zeitschrift, 1887.

Wichtig für allgemeinere Principienfragen über Besteuerung ist ausserdem auch die Literatur über Wehrsteuer. S. darüber den Anhang zu meiner Abhandlung „directe Steuern", im Schönberg'schen Handbuch, 2. Aufl. S. 318, eb. eine Uebersicht der Literatur. Besonders hervorzuheben die Arbeiten G. Cohn's, Tübinger Zeitschrift B. 35, Conrad's Jahrbücher B. 34 und in Cohn's Volkswirthschaftlichen Aufsätzen S. 177 ff.; jetzt auch die oben S. 20 schon genannte Abhandlung von Neumann im Finanzarchiv.

§. 9. — 3. Von besonderer Bedeutung für wichtige allgemeine theoretische und principielle Fragen ist die neuere Literatur über Communalbesteuerung, indem darin die grundsätzlichen Verschiedenheiten zwischen dieser Besteuerung und der Staatsbesteuerung untersucht, Consequenzen für die Wahl der Steuerarten gezogen und auf die verschiedenen Steuerarten selbst wieder Licht geworfen wird. Besonders hervorzuheben: die unter dem Titel „die Communalsteuerfrage" in B. XII der Schriften des Vereins für Socialpolitik veröffentlichten zehn Gutachten (1877), worunter die von Ernst Meier, v. Reitzenstein, Nasse hervorzuheben sind. Letzterer führt den Nachweis, dass in der Communalbesteuerung auch Ertragssteuern geboten seien, wodurch das Problem über eine der älteren Arbeiten Neumann's hinaus gefördert wurde. An jene Gutachten knüpften sich die Verhandlungen auf der Versammlung in Berlin (1877) an, mit den Referaten von mir und Wegner (Schriften B. XIV). Mein Referat überarbeitet und weiter ausgeführt, selbständig unter dem Titel „die Communalsteuerfrage", Leipzig 1878. — Zu vergleichen, zum Gegensatz, die oben S. 18 unter Nr. 1 schon erwähnten Verhandlungen des volkswirthschaftlichen Congresses. — R. Friedberg, die Besteuerung der Gemeinden, Berlin 1878, scharf und klar, in den Ergebnissen beachtenswerth. — v. Bilinski, die Gemeindebesteuerung und deren Reform, reichhaltig, aber in der Vertretung des Grundsatzes der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit in der Gemeinde zu weit gehend, ebenso in der Empfehlung der Miethsteuer als Gemeindesteuer. — R. Gneist, zur Steuerreform in Preussen, Berlin 1878 (Landtagsrede). Derselbe, die deutsche Finanzreform durch Regulirung der Gemeindesteuern, Berlin 1881, zu einseitig vom öffentlichrechtlichen Standpuncte unter Zurückschiebung des volkswirthschaftlichen, auch im Versuch unhaltbar, ein complicirtes Problem mittelst einer kurzen Formel zu lösen (Zölle und Verbrauchssteuern für das Reich, Einkommensteuern für den Staat, Ertrags- bez. Realsteuern für die Gemeinde) und britische, schon dort nicht mehr richtige Verhältnisse zu einer allgemeinen Theorie zu erheben (vgl. meine Fin. III, 346). — Vgl. dazu Schmoller, Theorie und Praxis der deutschen Steuerreform, Jahrbuch V, 1881, besonders S. 425 ff. — Am Wichtigsten, reichhaltig an Material, bedeutsam nach der principiellen Auffassung und nach der verwaltungsrechtlichen Seite eine

Digitized by Google

Reihe vortrefflicher Arbeiten von v. Reitzenstein (früher Bezirkspräsident in Metz): „communales Finanzwesen“ in der 2. Auflage des Schönberg'schen Handbuchs; „über indirecte Verbrauchsabgaben der Gemeinden, Beitrag zur Reform der Gemeindesteuern“, in Conrad's Jahrbüchern 1884, B. 42 (N. F. 8), 43 (9), 1889 Bd. 52 (18), besonders eingehend über Frankreich (vgl. Fin. III, 885), Belgien, Holland; „über finanzielle Concurrenz von Gemeinden, Communalverbänden und Staat“, 5 Artikel in Schmoller's Jahrbuch XI u. XII, 1887 u. 1888. — Vielfach wird das principielle Problem der Communalsteuerfrage auch in den Arbeiten Neumann's berührt. Zum Theil hierher gehörig auch die weiter ausgreifende umfassende Abhandlung von Mischler, „die Subjecte der Finanzwirthschaft“, im Finanzarchiv IV (1887).

4. Von anderer neuerer deutscher Literatur über Besteuerung im Allgemeinen sind etwa noch zu nennen: E. Laspeyres, Abh. „Staatswirthschaft“, in Bluntschli's Staatswörterbuch B. X (aus 1866), allgemein wichtige, beachtenswerthe Arbeit. — Constantin Rössler, Gesichtspuncte der Steuerpolitik, Berlin 1868. — Eisenhart, Kunst der Besteuerung, Berlin 1868. — K. Walcker, die Selbstverwaltung des Steuerwesens und die russische Steuerreform, Berlin 1869. — H. Maurus, moderne Besteuerung und Besteuerungsreform vom Standpuncte des gemeinen Rechts, Heidelberg, 1870 (viel Originelles, aber mit radicalem Doctrinarismus und willkürlicher Construction eines „gemeinen Rechts“ verbunden). — H. Scheffler, „die Regelung der Steuer-, Einkommen- und Geldverhältnisse und das natürliche Wahlrecht“, Berlin 1887, (kenntnissreicher, vielseitiger Schriftsteller, aber Dilettant auf diesem Gebiete). — Wohltmann, die Grundsteuer und das Programm der directen Besteuerung, Leipzig 1885. — Auch die Abhandlung von Meisel über „Unrecht und Zwang im Finanzwesen“, Finanzarchiv V, 1888, welche sich speciell auf Fragen des Finanz- und Steuerstrafrechts bezieht, ist für die allgemeine Steuerlehre und für gewisse Grundfragen derselben bemerkenswerth.

§. 10. — 5. Literatur der Steuerreformfragen, vornemlich deutsche. Manche Schriften und Aufsätze der vorausgehenden Literaturgruppen beschäftigen sich auch hiermit, so besonders die Gutachten, Referate, Verhandlungen des Vereins für Socialpolitik, die Schriften Neumann's, die Communalsteuerliteratur. Beachtenswerthes auch über allgemeinere steuertheoretische Puncte findet sich aber auch in Gelegenheits- und ähnlichen Schriften, welche schwebende Steuerfragen einzelner Länder de lege ferenda behandeln oder neue Steuergesetze, mit Rücksicht auf die darüber geführten parlamentarischen Verhandlungen, kritisch beleuchten. Die betreffende Literatur gehört indessen mehr zur speciellen Steuerlehre, wo sie eventuell näher anzugeben ist (vgl. Band 3 u. ff. dieses Werks). Besonders stoffreich hier Hirth's Annalen und jetzt namentlich Schanz' Finanzarchiv, welches über neuere Steuerreformen einzelner Länder, namentlich kleinerer deutscher, aber auch anderer, so Italiens (von Ricca-Salerno), Russlands (von v. Käussler) treffliche und umfassende Arbeiten gebracht hat.

Für die allgemeine Steuerlehre ist aus dieser Literatur diejenige, welche Fragen der directen Steuern, besonders der Einkommensteuern behandelt, die wichtigste. Aber auch die Reformfragen auf dem Gebiete der Verkehrsbesteuerung (Stempel-, Börsensteuer), der inneren indirecten Verbrauchsbesteuerung (Tabaksteuer, besonders Monopol, Branntweinsteuer, Zuckersteuer u. a. m.) haben doch regelmässig mehr oder weniger auf allgemeinere Steuerfragen hingeführt. Nicht in demselben Maasse gilt dies von den Zollreformfragen, wo vornemlich nur die Kämpfe über Freihandel und Schutzzoll sich erneuert haben. Jedoch hat die Rückkehr zum agrarischen Schutzzoll (Deutschland, Frankreich, s. Fin. III, §. 322, u. a. L.) auch wieder zu wichtigen steuertheoretischen Erörterungen, in Betreff der Ueberwälzungsfrage, der Einwirkung des Zolles auf den Preis, und in Betreff der Besteuerung nothwendiger Lebensmittel (ähnlich wie bei Tabak, Zucker, Petroleum) Anlass gegeben.

An dieser Stelle werden nur einige bezügliche Arbeiten vornemlich über directe Besteuerung hervorgehoben.

Ueber deutsche Steuerreformen im Allgemeinen: Geffcken, Reform der deutschen Reichssteuern, Heilbronn 1879, derselbe, die Steuerreform in ihrer neuesten Gestalt, in Conrad's Jahrbüchern B 39 (N. F. 5), 1882. — A. Wagner, über die schwebenden deutschen Finanzfragen, Tübinger Zeitschrift, 1879 — Gneist und Schmoller in den oben S. 22 schon genannten Aufsätzen. — Eilers, Beitrag zur

Digitized by Google

Geschichte der Steuerreform im Reiche und in Preussen (halbamtlich), Berlin 1881. — G. Schanz, der preussische Staatshaushalt u. s. w. und die Mittel zu seiner Sanirung, Finanzarchiv IV (1887). — Ganz im Allgemeinen Schäffle's Grundsätze der Steuerpolitik (s. u.) und Neumann's genannter Aufsatz in Schmoller's Jahrbuch B. VI (1882).

Speciell über die Reform der directen Steuern, besonders der Einkommensteuern im Allgemeinen, namentlich im Deutschen Reich und den Einzelstaaten, verschiedene stoffreiche Aufsätze und Materialiensammlungen in Hirth's Annalen, namentlich von Burkart, Jahrgang 1875, 1876, 1877, 1879, 1880 u. a. m.

Ueber Preussen: E. Nasse, Bemerkungen über das preussische Steuersystem, Bonn 1861. — Kries, Vorschläge zur Regelung der Grundsteuer in Preussen, Berlin 1855. Derselbe, über Ergebnisse der preussischen Einkommensteuer und Vorschläge zu deren Verbesserung, Tübinger Zeitschrift XI (1855) u. XII. — Bossart, Reform des Systems der directen Steuern in Preussen und Deutschland, Berlin 1879. — v. Czudnochowski, Steuerreform u. s. w. in Preussen, Berlin 1875 (gut gemeint, aber ganz unklar).

Ueber Baiern: Helferich, Reform der directen Steuern in Baiern, Tübinger Zeitschrift, 1873, 2 Artikel. — Vocke, verschiedene Artikel über die baierischen directen Steuern in der Tübinger Zeitschrift, 1864, 65, 68, 73, 74, 75.

Ueber Königreich Sachsen und seine neue principiell und practisch wichtige Reform der directen Steuer: Aufsätze von Gensel, in Hirth's Annalen 1874, 75, 76, kritische Besprechungen von Conrad in den Jahrbüchern B. 16, 21, 32, Gensel eb. in B. 44 (N. F. 10), über practische Anwendung der Einkommensteuer (auch für die Theorie der Frage beachtenswerth).

Ueber Würtemberg: Hack, Gemeindesteuerreform, Tübinger Zeitschrift, 1872. — v. Riecke, die directen Steuern vom Ertrag und vom Einkommen in Würtemberg, Stuttgart 1882. — Huber, der Abschluss der würtembergischen Steuerreform, Stuttgart 1887.

Ueber Baden: der ältere, noch heute allgemein und für die Steuertheorie beachtenswerthe Aufsatz von Helferich, „über die Einführung einer Kapitalsteuer in Baden", Tübinger Zeitschrift 1846, B. 3. Ueber die neuere Reform der directen Steuern in den 70er und 80er Jahren: Hecht, die badische Steuerreform u. s. w., Mannheim 1874, derselbe in Conrad's Jahrbüchern, B. 27, derselbe in Hirth's Annalen 1876 (mit Material, Denkschriften u. s. w.). — Badens directe Steuern in Schanz' Finanzarchiv, III (1886).

Ueber Grossherzogthum Hessen: Steuerrath Rau, Vortrag über die Reform der directen Steuern, Darmstadt 1877. — Fuld, hessische Einkommen- und Capitalrentensteuer, Conrad's Jahrbücher, B. 46 (N. F. XII). — Hessische directe Steuern, Finanzarchiv II (1885).

Ueber kleinere deutsche Staaten, mit mehrfach beachtenswerthen Einrichtungen der directen Steuern, besonders der Einkommensteuern, so Anhalts, Oldenburgs, Sachsen-Weimars, Hamburgs, Bremens, im Finanzarchiv zum Theil Ausführliches, auch Einzelnes in Hirth's Annalen (s. in beiden Zeitschriften die jedem Jahresband sehr passend für die ganze Reihe der Bände mitgegebenen Register); ferner in Conrad's Jahrbüchern (Generalregister für die ersten 50 Bände, Nr. 1—34 und Neue Folge 1—16, 1888 erschienen).

Von der ausserdeutschen directen Besteuerung ist zunächst die österreichische mit ihren neueren Reformversuchen (Grundsteuer, Pläne der allgemeinen Einkommensteuer) als auch allgemein theoretisch beachtenswerth hervorzuheben. Siehe Höfken, die Reform der directen Besteuerung in Oesterreich, Wien 1860 (darüber eine eingehende Besprechung von mir in den Göttinger Gelehrten Anzeigen, 1860, S. 2009—2040); derselbe zur Steuerreform in Oesterreich, Wien 1864; derselbe, Principien der Steuerreform, Referat (Schriften der Gesellschaft österreichischer Volkswirthe, Wien 1875), Debatten darüber auf dem 1. Congress dieser Volkswirthe, 1875, Verhandlungen S. 5. — M. Talir, über die Reform der directen Steuern u. s. w., Prag 1874. Derselbe, einige Gedanken über die provisorische Regelung der directen Besteuerung in Oesterreich, Wien 1877. — Max Menger, über directe Steuern in Oesterreich und die Versuche, sie zu reformiren, Wien 1881. — Materialien im Finanzarchiv, in Conrad's Jahrbüchern.

Nicht ohne Werth gerade auch für steuertheoretische und Principienfragen all-

Digitized by Google

gemeiner Art ist die Kentniss der Verhältnisse der directen Steuern in der Schweiz, in den dortigen Cantonen, Städten. Die Verbindung von Einkommen- und Vermögenssteuern, die schärfere Einschätzung, das Declarations- und Controlwesen, die Bestimmungen über Doppelbesteuerung ziehen in dieser Hinsicht die Aufmerksamkeit auf sich. Darüber Einzelnes besonders in Neumann's Arbeiten, in G. Cohn's Lehrbuch der Finanzwissenschaft, in dessen oben S. 21 genannten Aufsätzen über die Züricher Einkommensteuer. Ferner v. Scheel, Einkommensteuer in Bern, Hildebrand's Jahrbücher B. 32. Speiser, in der oben S. 21 genannten Arbeit. K. Bücher, Basels Staatseinnahmen und Steuervertheilung (1878—87) tabellarisch dargestellt, Basel 1888 (eingehende vortreffliche Darlegung von Werth für mancherlei Allgemein-Theoretisches). Palgrave, progressive taxation, as levied in Switzerland, Journal of the statistical society vol. LI, 1888.

Unter den britischen modernen directen Steuern sind die Einkommensteuer und die nach Massgabe der Armensteuer (poor rate) aufgebrachten Localsteuern vielfach auch Grundlage allgemeiner steuertheoretischer Erörterungen gewesen und wichtig für solche. S. darüber und in Betreff der Literatur jetzt Band III dieses Werks, S. 226, 238, 345, besonders die dort genannten Werke und Aufsätze von Gneist, Vocke, Aschrott, Kries, Nasse.

In Frankreich knüpft sich eine auch theoretisch und allgemein beachtenswerthe Literatur an die Frage der möglichsten Ersetzung der Steuern des ancien régime durch directe Steuern in der Zeit der ersten Revolution und an die Frage der Einführung von Einkommen- oder Vermögenssteuern in das System der directen Besteuerung nach 1870. Auch darüber jetzt Band III dieses Werks; Literatur besonders S. 367 ff., namentlich Stourm, Amagat, Matthieu-Bodet, Guyot, Chailley, auch Martinet, les différentes formes de l'impôt sur le revenu, Paris 1888. Vgl. Band III, § 165 ff., 173 ff., 179, 210.

In Italien ist die Reform der Grundsteuer, die Ausbildung der Einkommensteuer vom beweglichen Vermögen u. A. auch steuertheoretisch von allgemeinem Interesse. S. die Darstellung in Sachs, Italie (Paris 1885), Alessio, systema tributario in Italia, vol. I ff., Torino 1883 ff., v. Kaufmann, Finanzarchiv III (1886), besonders Ricca-Salerno, Finanzarchiv II, Carl Burkart, ebendaselbst VI.

Aus Russland ist die neueste Reform auf dem Gebiete der directen Besteuerung allgemein bemerkenswerth: Abschaffung der Kopfsteuer, Einrichtung der Grund-, Gewerbe-, Kapitalrentensteuer u. dgl. m. Darüber verschiedene Aufsätze und Materialien im Finanzarchiv, besonders von v. Käussler, Band I, II, III, IV, V, auch in Conrad's Jahrbüchern von Kablukow, über Abschaffung der Kopfsteuer. B. 40 (N F. VI).

Ein ähnliches allgemeineres theoretisches Interesse, wie das erwähnte schweizerische, bietet auch das directe nordamerikanische Steuerwesen der Staaten und Städte. Vereinzeltes in den Fachzeitschriften (so Kries, Tübinger Zeitschrift 1855, über Vermögenssteuer in Newyork); Patten Finanzwesen der Staaten und Städte der Union, Bonn 1878; jetzt besonders: R. Ely, taxation in American states and cities, Newyork 1888; derselbe, über die Finanz- und Steuergeschichte Pennsylvaniens, in den Publications of the American Economic association, II (1888); Schwab, Entwicklung der Vermögenssteuer im Staate Newyork, Jena 1890 (mit umfassender Uebersicht von Literatur und Quellen).

§. 11. — 6. Neueste deutsche grössere systematische Werke über Finanzen und insbesondere über Besteuerung. Es sind dies die oben in §. 6 bereits besonders hervorgehobenen und in Kürze characterisirten vier: Albert Schäffle's „Grundsätze der Steuerpolitik und schwebende Finanzfragen Deutschlands und Oesterreichs“, Tübingen 1880, Wilhelm Roscher's System der Finanzwissenschaft, 1. u. 2. Auflage, Stuttgart 1886 (Band IV, Abtheilung 1 von Roscher's System der Volkswirthschaft). W. Vocke's „die Abgaben, Auflagen und die Steuer vom Standpuncte der Geschichte und der Sittlichkeit“, Stuttgart 1887, Gustav Cohn's Finanzwissenschaft, Stuttgart 1889 (Band II von Cohn's System der Nationalökonomie). Daran reiht sich Emil Sax's Grundlegung der theoretischen Staatswirthschaft, Wien 1887, zugleich eine allgemeinste Grundlegung der Besteuerung. Von Roscher ist ausser der Finanzwissenschaft hier auch seiner schönen, reichhaltigen, auf historischem Boden stehenden Abhandlung: Versuch einer Theorie der Finanzregalien (Abhandlungen der Sächsischen Gesellschaft der Wissenschaften), Leipzig 1884, zu gedenken.

Digitized by Google

Ich versage es mir, an dieser Stelle auf eine weitere kritische Besprechung dieser grossen hervorragenden Werke einzugehen, die auch zuweit führen würde, wenn sie einigermaassen erschöpfend sein sollte. Jedenfalls zeigen diese fünf Werke die ungemeine wissenschaftliche Thätigkeit und Vielseitigkeit, welche gegenwärtig in Deutschland auf dem Gebiete der Finanz- und Steuertheorie hervortritt. Die Anregungen, welche ich selbst diesen Werken verdanke, meine Stellung zu der Behandlung einzelner Gegenstände der Steuerlehre Seitens dieser Autoren werden sich gerade in dieser zweiten Auflage dieses Bandes, auf dessen erste Auflage diese Werke vielfach Bezug nehmen, theils kritisch-polemisch, theils beistimmend, an den betreffenden Stellen ergeben. Zur weiteren Orientirung sei aber auf einige Besprechungen dieser Werke verwiesen (über Cohn's erst im October 1889 erschienenes Werk liegt mir noch keine Besprechung vor):

Ueber Schäffle von Neumann in Schmoller's Jahrbuch, B. VI (1882) S. 945 ff. in der genannten Abhandlung, wo aber das Bedeutende, Originelle, Gedankenreiche neben den gerügten Mängeln zu wenig anerkannt wird; ich habe versucht, dem Werke in einer Besprechung in der „Allgemeinen Zeitung" (1881, Beilage vom 12. und 14. Januar) gerecht zu werden.

Ueber Roscher s. Vocke's Anzeige im Finanzarchiv V (1888) S. 451—468, zugleich eine Besprechung des Stein'schen und meines eigenen Finanzwerks, eine Recension, die mir im Positiven und Negativen zu wenig unbefangen erscheint und über alle drei Werke in der Kritik vielfach daneben treffen möchte, die grossen Schwächen Stein's und die Mängel der Roscher'schen theoretischen Partieen werden zu wenig erkannt und aufgedeckt, während Vocke mir vielleicht doch etwas zu wenig gerecht wird und nicht einmal immer richtiges Verständniss entgegenbringt; ferner G. Cohn in Conrad's Jahrbüchern, B. 48 (N. F. 14) S. 484 und in seinem Lehrbuch §. 15, wo das Roscher'sche Werk viel zu wenig nach seinen Vorzügen gewürdigt wird; anderseits G. Schmoller in seinem Jahrbuch, wo umgekehrt der richtungsverwandte Autor vielleicht etwas zu günstig in Betreff gerade dieses Theils seines grossen „Systems der Volkswirthschaft" beurtheilt, die Mängel im Systematischen, Principiellen und Administrativ-Technischen — lauter Seiten des Gegenstands, die der einseitige Historismus eben nicht würdigt — zu wenig empfunden oder wenigstens hervorgehoben werden (Jahrbuch XII, 1888, S. 1041—1045; s. aber auch Schmoller's Bemerkung über Roscher's Finanzwissenschaft in seinem Buche „zur Literaturgeschichte der Staats- und Socialwissenschaften", Leipzig 1888, S. 157, die zutreffender als einige Sätze auf S. 1045 in B. XII des Jahrbuchs sein möchte). Ich selbst habe in einer Besprechung in meinem Aufsatz „Finanzwissenschaft und Staatssocialismus", Tübinger Zeitschrift, 1887, S. 49 ff. danach gestrebt, das Roscher'sche Werk objectiv nach Vorzügen und Mängeln zu beurtheilen.

Ueber Vocke verbreitet sich eingehend, aber meines Bedenkens viel zu panegyrisch und das Werk überhaupt viel zu hoch stellend G. Schanz im Finanzarchiv IV. 500 ff. Dass das nicht nur meine Meinung ist, die vielleicht in diesem Falle nicht unparteiisch genug erscheinen könnte, beweisen auch andere Stimmen, darunter billig das Gute anerkennende, wie die R. Friedberg's in Conrad's Jahrbüchern, B. 51 (N. F. B. 17) S. 548 ff. Eine grössere Besprechung des Werks habe ich in der Tübinger Zeitschrift, 1887, B. 43 S. 555 gegeben, die das Gute auch nicht verkennt, aber erhebliche Mängel nachzuweisen sucht. Wie hoch ich anderseits Vocke's Geschichte der britischen Steuern stelle, habe ich öfters ausgesprochen. Das ist aber eine Aufgabe, die dem ausgezeichneten Practiker näher als diejenige in dem theoretischen Werke lag. Vgl. unten §. 84.

Das überaus schwer, in absichtlich abstractester Form geschriebene Werk von Sax enthält ja gewiss viel tüchtige Gedankenarbeit. Ein Sax so wenig congenialer Richtungsgegner wie Schmoller wird ihm schwerlich gerecht, und kann das nach seiner geistigen Individualität und wissenschaftlichen Neigung wohl auch nicht. Aber dennoch muss ich sagen, dass mir manche Bedenken von Schmoller in seiner Besprechung des Sax'schen Werks, in seinem Jahrbuch 1888, XII, 329—333, bei einem eingehenden und mit bester Absicht, mich belehren und berichtigen zu lassen, unternommenen Studium, ebenfalls gekommen sind. Sie entstammen bei mir wenigstens nicht der Richtungsdifferenz und der Abneigung gegen die dialectische Methode von Sax, und wie ich wenigstens hoffe, auch nicht der völligen Unfähigkeit, ihm zu folgen und die „Ergebnisse" für die Grundlegung einer „theoretischen Staatswirthschaft" und

Digitized by Google

der Besteuerung richtig würdigen zu können. Aber ich kann diese Ergebnisse, soweit sie richtig sind, nicht immer für so neu, noch weniger für so bedeutend ansehen und im Hauptpuncte auch nicht für richtig halten. Die erreichte Klärung und Gewinnung von Erklärungsschlüsseln für bisher verschlossene Gebiete, z. B. auch für die leitenden Finanzprincipien, für die Grundlegung der Besteuerungstheorie, — lauter Erfolge, welche erst Sax seiner wiederholten Versicherung nach zu erzielen beschieden waren (z. B. S. 444 ff.), — sie beruhen m. A. n. auf Illusionen. Seine Schlüsse scheinen mir gezwungen. Seine Auffassung der öffentlichen Abgaben als collectivistische Werthungsformen, der Staatswirthschaft und ihrer Vorgänge als Befriedigung von Gemeinbedürfnissen könnte ich als eine neue, wenngleich geschraubte und kaum sehr zweckmässige Formulirung gewisser Verhältnisse annehmen, aber welches Problem z. B. der Besteuerungstheorie wird mit diesen nicht gerade neuen Begriffen, sondern nur neuen Worten gelöst?! Wird dadurch, dass man Motivirungen einer bestimmten Gestaltung der Besteuerung statt mit Gerechtigkeitspostulaten mit solchen der Wirthschaftlichkeit vornimmt, etwas klarer und überzeugender? In einem Puncte kann ich Sax gegenüber mit Vocke übereinstimmen, der das Werk wohlwollend, wenn auch in Hauptpuncten nicht beistimmend und nach meiner Meinung nicht überall mit richtigem Verständniss besprochen hat (Finanzarchiv V, 1888. S. 475—479): er meint, dass die Sax'sche Lehre auf eine andere Begründung der „Opfertheorie" hinauslaufe; ja, aber nicht einmal auf eine „schärfere Formulirung", wie Vocke behauptet! Eine im Ganzen sehr günstige Besprechung hat v. Böhm-Bawerk gegeben, ein besonders competenter Kritiker, Tubinger Zeitschrift, B. 44, 1888. S. 157—164, aber auch er macht doch seine Reservirungen, z. B. in der Abweisung der Sax'schen Auffassung, dass dieser „Allgemeinheit" und „Gleichmässigkeit" der Besteuerung ausschliesslich als Postulate der Wirthschaftlichkeit, gar nicht mehr als solche der Gerechtigkeit anerkenne, was sie auch für Böhm ebenfalls sind. Nebenbei steht und fällt m. E. weder die „Menger'sche Richtung", noch die neue (?) Theorie vom „subjectiven Werth" mit Sax' Grundlegung der „theoretischen Staatswirthschaft".

Ueber G. Cohn's neues finanzwissenschaftliches Werk glaube ich ein ähnlich günstiges Urtheil fällen zu dürfen, wie ich es über den ersten Band seines Systems, die theoretische Nationalökonomie, in meinem Aufsatze „systematische Nationalökonomie" in Conrad's Jahrbüchern B. 46 (N. F. 12) S. 197 (im Inhaltsverzeichniss nicht angegeben, der Band fälschlich als 45ster, statt 46ster der Reihe bezeichnet) früher gethan habe, ein Urtheil, das ich, anderen fachmännischen Stimmen gegenüber, die es für zu günstig hielten, aufrecht erhalte. Die gelungene Verbindung des Systematischen und Principiellen mit dem Historischen, des Oekonomischen mit dem Ethischen und mit allgemeinen culturpolitischen Momenten, das Maasshalten im Systematisiren, verglichen mit Stein, und in principiellen und begrifflichen Erörterungen und Schematisirungen, verglichen mit Neumann, aber anderseits die Beschäftigung auch mit diesen wichtigen Seiten des finanz- und steuerwissenschaftlichen Problems, sowie das Behandeln des Historischen und Statistischen als Baumaterial für die Theorie, nicht als „Theorie" selbst schon, verglichen mit den historischen Finanztheoretikern, sind sachliche, die recht geschmackvolle Verbindung des Theoretischen mit dem aufgenommenen positiven Stoff sind formelle Vorzüge eigener Art. Ein Urtheil, wie dasjenige von Schanz über Vocke's Werk (Finanzarchiv IV. 500), dass es „eine Art Abschluss, eine Verklärung und Läuterung dessen sei, was .... (Andere) .... geschaffen", möchte vielmehr von dem Cohn'schen Werke gelten, wie ich wenigstens auch in Bezug auf mein Werk gern einräume. Cohn zeigt auch hier wieder, dass historische und systematisch-principielle Behandlung sich nicht ausschliessen, sondern ergänzen und befruchten. Natürlich bleiben im Einzelnen Differenzpuncte zwischen uns, aber sie sind kleiner und meine sachliche Uebereinstimmung mit Cohn ist grösser, als gegenüber einem der anderen neueren Finanztheoretiker. Das Buch giebt und erstrebt nicht die Stofffülle eines umfassenderen finanzwissenschaftlichen Werks, aber es concentrirt auf einem nicht übermässigen Raum (804 nicht eng gedruckte Seiten) eine Fülle auch von Stoff, wie von Gedanken und erledigt so eine Aufgabe, zu der Andere statt Eines eine ganze Reihe von Bänden brauchen, — wenn sie überhaupt damit fertig werden. Lauter Vorzüge, die ich persönlich Grund genug habe, offen anzuerkennen. Kommt es dabei auch, wie im 1. Band des Cohn'schen Systems, mit der Lösung eines Problems nicht soweit, als es wohl möglich wäre, behält das Werk mit den weit überwiegenden Vorzügen auch gewisse Mängel einer — im besten Wortsinn ge-

Digitized by Google

meint — „essaiartigen“ Behandlung des Gegenstandes, so ermüdet es doch auch nicht, sondern lässt überall lebhafte Anregungen zum weiteren Durchdenken der Probleme für denkende Leser, die es voraussetzt und allein befriedigen wird, zurück; täuscht der geistvolle Verfasser auch sich selbst und Andere nicht darüber, dass complicirteste Probleme, wie das Besteuerungsproblem im Ganzen und in seinen Einzelheiten, nicht durch irgend eine „Formel“, wie z. B. die neueste Sax'sche, „gelöst“ werden können, da vielmehr eine solche Formel eben das ganze Problem noch ungelöst in sich enthält.

Von neueren grundrissartigen systematischen deutschen Werken ist auch für die Steuerlehre ausser dem schon oben erwähnten Cossa-Eheberg'schen „Grundriss der Finanzwissenschaft“, der in der 2. Auflage (Erlangen 1888) sich in der deutschen Bearbeitung dem italienischen Original gegenüber mehr verselbständigt hat, auch K. Walcker's „Finanzwissenschaft, mit besonderer Berücksichtigung der deutschen Reichs-, Staats- und Gemeindesteuerfragen“ (2. Aufl., Leipzig 1888), der 4. Band des Walcker'schen „Handbuchs der Nationalökonomie“ zu nennen. Ein Buch, das mit den bekannten grossen sachlichen und formellen Mängeln des leider in flüchtiger Vielschreiberei untergehenden, aber kenntnissreichen und ursprünglich nicht unbegabten Verfassers, auch hier noch einige bessere Seiten bewahrt, in einzelnen guten Bemerkungen, Körnern unter einer Spreu von Nichthingehörigem, und immerhin vielerlei literarisches Material in Citaten vorführt. — Eine Art finanz- und steuerwissenschaftlicher Grundriss ist auch die Schrift von Huber-Weissenbach, „das Staatsbedarfsdeckungswesen (Steuerwesen) in seinen realen Grundlagen wissenschaftlich entwickelt, mit besonderer Rücksicht auf deutsche Verhältnisse und deutsche Finanzreform“, München 1886.

7. Die deutsche (wie die fremde) Literatur über Geschichte und Statistik der Besteuerung wird erst in der speciellen Steuerlehre (Band III ff.) zur bibliographischen Uebersicht gebracht. S. darüber jetzt B. III, über Alterthum, Mittelalter und Neuzeit bis Ende des 18. Jahrhunderts S. 13, 18, 21, 33 ff, und in den einzelnen Abschnitten bei den dort behandelten Ländern, ferner über England und Frankreich ebendaselbst. Einige Nachweise auch in Fin. I S. 54 und in der 1. Auflage dieses B. II S. 149.

8. Ebenso wird die Uebersicht über die Literatur des gegenwärtigen Steuerwesens der Culturstaaten auf die specielle Steuerlehre verschoben. Ueber die britische und französische giebt Band III an betreffender Stelle viele literarische Nachweisungen. S. sonst die reiche Bibliographie im Finanzarchiv.

§. 12. — VI. Zur Bibliographie der fremden theoretischen Literatur. Sie steht bisher schon an Umfang und doch wohl auch an Werth hinter der deutschen zurück. Neuerdings nimmt aber auch sie einen Aufschwung, zum Theil deutlich unter deutschen Einflüssen, so namentlich in Italien.

S. die Bibliographie in Cossa's elementi und im Eheberg'schen Grundriss. Auch Fin. I, S. 53. Für die neueste Zeit das Finanzarchiv.

Italienische Literatur: C. A. Broggia, trattato di tributi, Napoli 1743 (Classici italiani, parte antica IV). — Allgemeinere finanzwissenschaftliche Werke (zum Theil nach Cossa, finanze, 4. ed. p. 177). — De Luca, scienza delle finanze, Napoli 1858. — Marescotti, le finanze, Bologna 1867. — Zeppa, la scienza finanziaria, Firenze 1870. — Giovanelli, della scienza finanziaria vol. I, Roma 1877. — Morpurgo, la finanza, Firenze 1877. — Boccardo, i principii della scienza e dell' arte della finanze, Torino 1884. — Marziano, compendio di scienza delle finanze, Roma 1886. — L. Cossa, scienza delle finanze, 4. ed. Milano 1887 (vol. III der primi elementi di economia politica). Deutsche Bearbeitung in dem genannten Grundriss von Eheberg, knapp, scharf, bester Grundriss. — Roncali, corso elementare di scienza finanziaria, p. I, Parma 1887. — G. Ricca-Salerno, scienza delle finanze, (manueli Barbèra II), Firenze 1888. — Ugo Mazzola, i dati scientifici della finanza publica, Roma 1890 (vielfach Anschluss an Sax). — Speciell über Besteuerung (im Allgemeinen) (nach Cossa fin. p. 187): Cridis, dei tributi,

Digitized by Google

Torino 1832. — Borsani, il sistema dei tributi, Torino 1850. — Dufour, delle imposte, Genova 1861. — Pallavicino, teoria sulle imposte, Torino 1865 (Rivista contemporanea vol. XL). — Pescatore, la logica delle imposte, Torino 1867. — Benvenuti, le imposte, teoria e pratica, Milano 1869. — Zeni, le imposte, Ferrara 1869. — Baer, avere e l'imposta, Torino 1871. — Franconi, sulle graduali riforme dei sistemi i tributarii, Napoli 1875. — Alessio, saggio sul sistema tributario in Italia, Torino 1883 ff. — Andere italienische Steuerschriften über Einzelnes s. bei Cossa.

Französische Literatur. S. für die Bibliographie die Artikel im Say'schen dictionnaire de finances. Von den französischen theoretischen Nationalökonomen ist ausser dem schon erwähnten Canard (principes d'économie politique, Paris 1801) besonders Sismondi zu nennen, der von seinen zeitgenössischen Landsleuten (bez. Sprachgenossen) immer der bedeutendste bleibt. S. seine nouveaux principes d'économie politique (2. éd. Paris 1827) vol. II livre 6 de l'impôt. Systematische umfassendere Werke über Finanzen und Besteuerung treten erst in neuerer Zeit mehr auf. — de Monthion, quelle influence ont les diverses espèces d'impôts sur la moralité, l'activité et l'industrie des peuples? Paris 1808. Deutsch von Zimmermann, Giessen 1814. — Christian, des impositions et de leur influence sur l'industrie etc. Paris 1814. — Neuere allgemeine finanzwissenschaftliche Werke: J. Garnier, traité de finances 4. éd. Paris 1882. — Gandillot, principes de la science de finan es, Paris 1874. — Jetziges Hauptwerk: P. Leroy-Beaulieu, traité de la science des finances, 2 starke Bände, Paris 1877, 3. éd. 1883. Zugleich eine Art kritischer Commentar des französischen Finanzwesens, mit Excursen in handelspolitische Fragen. Wichtig für die allgemeine Steuerlehre und die noch herrschende Ansicht der französischen Theoretiker über Besteuerung. Allgemeine principielle Erörterungen über Steuern gehen voran und leiten die einzelnen Abschnitte ein. Sie enthalten viel Treffendes, erheben sich aber doch im Ganzen wenig über das Niveau der älteren ähnlichen Betrachtungen von Smith, Say und deren Schule. Von der „socialen" Auffassung der Besteuerung ist keine Rede (z. B. bei der Erbschaftssteuer). Die Beweisführung in den nationalökonomischen Puncten bewegt sich ganz im Gleise der engen privatwirthschaftlichen Betrachtung der Volkswirthschaft. Hier und sonst zeigt sich doch deutlich der Mangel einer principiellen Erörterung und eines umfassenden systematischen Aufbaus, wonach die neuere deutsche Wissenschaft strebt. Die reichhaltigsten Materialiensammlungen und Specialuntersuchungen verlieren ohne diese Grundlage einen grossen Theil ihres Werths, Vieles schwebt dann ganz in der Luft. — Im Allgemeinen ist ferner auf das allerdings überwiegend der speciellen Steuerlehre angehörige grossartige dictionnaire de finances zu verweisen, das unter L. Say's Direction von Foyot und Lanjalley herausgegeben wird und das reichhaltigste, wie sicher eines der besten bezüglichen Werke zu werden verspricht. Bisher (Herbst 1889) ist aber erst der erste Band fertig (nur A—D umfassend). — Aus der allgemeinen Besteuerungsliteratur: E. de Girardin, de l'impôt, 6. éd. Paris 1852. — Proudhon, théorie de l'impôt, Bruxelles 1861, 2. éd. 1868. — Walras, théorie critique de l'impôt Paris 1861. — Clémentine Royer, théorie de l'impôt etc. Paris 1862. — Besonders hervorzuheben: Esquirou de Parieu, traité des impôts, considérés sous le rapport historique, économique et politique en France et à l'étranger. 4 vol. 2. ed. Paris 1866—67. Dazu auch: Derselbe, histoire des impôts généraux sur la propriété et le revenu, Paris 1856. Reiche, sorgfältige, durchdachte Werke, die Neumann (Conrad's Jahrbücher Bd. 35 S. 573) mit Recht rühmt; gleichwohl nach dem Gesammtstandpunct doch noch mehr als Leroy-Beaulieu zu bemängeln. Der Autor kennt auch deutsche Literatur und Verhältnisse. — In dem, von mir im 3. Bande bei der Darstellung der französischen Besteuerung oft angeführten Werke von Vignes, traité des impôts en France, 4. éd. Paris 1880, behandelt Band II auch die Theorie der Besteuerung mit. — J. Bonnet, question des impôts, Paris 1878. — Ausserdem namentlich die französische (und belgische) Literatur über Einkommensteuer, daher die oben S. 25 und in Band III S. 368 genannten Schriften; auch Heuschling (belgischer Statistiker) l'impôt sur le revenu, Paris et Bruxelles 1873, Denis, l'impôt sur le revenu (Bericht u. s. w. an den Brüsseler Gemeinderath), Bruxelles 1881.

Die englische Literatur über Finanztheorie und Steuerlehre ist weder sehr umfassend, noch sachlich hervorragend. Im Anschluss an A. Smith, Ricardo

Digitized by Google

werden gewöhnlich in den systematischen Werken über Politische Oekonomie einige Ausführungen über Finanzen und insbesondere über Besteuerung, volkswirthschaftliche Wirkungen (Ueberwälzungsfrage), Arten, Principien der Steuern u. s. w. gegeben, meist sehr allgemein und abstract gehalten, nach der herrschenden Methode der speculativen Deduction. Ueber Mill (principles) ist man in dieser Hinsicht kaum mehr hinausgekommen; gewisse sociale Gesichtspuncte (z. B. beim Erbrecht) sind bei ihm bemerkenswerth. Specielle Werke über Finanzen und insbesondere über Besteuerung: Mac-Culloch, a treatise on the principles and practical influence of taxation and the funding system, London 1845, 3. ed. 1863. — Buchanan, an inquiry into the taxation, Edinburgh 1844. — Cliffe Leslie, on financial reform, in den Cobden Club Essays 1871—72 (u. A. gute kritische Bemerkungen über die wirthschaftlichen Störungen durch die Verbrauchssteuern), deutsch von Brömel, Berlin 1872. — (Das Werk von R. Giffen, essays in finance, London 1880 und 2. Serie London 1886, handelt, in einem anderen als dem auf dem Continente noch allein üblichen Sinne „Finanz", fast nur von anderen nationalökonomischen Fragen, des Handels, des Münz-, Bankwesens, der Arbeiterlage u. s. w.; nur im 1. Bande ein Aufsatz über taxes on land, mit Untersuchung der concreten englischen Verhältnisse). — Viel umfassender und bedeutender ist die englische historische Literatur und diejenige über Steuerreformen und practische Gestaltung der Besteuerung. S. darüber die Angaben im Bande III dieses Werks, im Abschnitt von der britischen Besteuerung. Auch in den englischen Reviews werden vielfach und oft vorzüglich Steuerfragen behandelt, wobei auf theoretische und principielle Puncte eingegangen wird.

Grössere Thätigkeit zeigt sich neuerdings wieder in der holländischen Fachliteratur, wo Pierson, Carl van der Linden u. m. a. zu nennen sind. S. besonders des letzteren leerboek der Financiën, de theorie der belastingen, 's Gravenhage 1887. Besprechungen holländischer Schriften mehrfach in Conrad's Jahrbüchern von van der Borght.

Für diese und für die Literatur in anderen Sprachen (spanisch, portugiesisch, russisch, polnisch, ungarisch, griechisch u. s. w.) s. die bibliographischen Nachweisungen in Cossa's Schrift S. 178, 188 und neueste Erscheinungen seit 1884 in der Bibliographie im Finanzarchiv.

§. 13. — VII. Rechtsphilosophische, theoretisch-politische und staatsrechtliche Literatur über Besteuerung.

Was die Rechtsphilosophieen für die Begründung der Besteuerung, bez. der Steuerpflicht des Einzelnen geltend machen, folgt aus ihrer Auffassung des Wesens des Staats und seines Verhältnisses zur Bevölkerung. Die neuere organische Staatslehre, im Unterschied von der Theorie des ehemaligen Naturrechts über den Staatsvertrag u. dgl., hat hier das Richtige gefunden. Die Ausführungen der Rechtsphilosophen über die Besteuerung und besonders über die Steuervertheilung sind aber sehr dürftig und entbehren, wie so oft, der schärferen nationalökonomischen Begründung.

Vgl. z. B. Ahrens, Naturrecht 6. A. II, 466 (Princip der Besteuerung: alle Bürger nach dem Verhältniss ihres Einkommens; mässig progressive Besteuerung gerechtfertigt, da die Steuerfähigkeit stärker als das Einkommen wächst). — Trendelenburg, Naturrecht 2. A. (Besteuerung, Aufgabe der distributiven Gerechtigkeit. Maass: zuerst die Leistungsfähigkeit der Einzelnen, mit einigen weiteren sehr allgemein gehaltenen Ausführungen). — Stahl, Rechtsphilosophie 2. A. II, 2, S. 419 ff. (noch am Besten: Rechtsgrund der Steuern, schlechthin die Unterthanenschaft; doppeltes Princip der Besteuerung: sie sei bestimmt durch das Verhältniss der vermögenerzeugenden Societät als eines organischen Ganzen und durch das Verhältniss des Einzelnen als berechtigter Persönlichkeit, die überall selbst Zweck sei; ökonomisch Un-

Digitized by Google

klares über den Maassstab der Besteuerung, S. 422; Polemik gegen die von der „rationalistischen Staatslehre“ als die vernunftgemässe aufgestellte Vermögens- und reine Einkommensteuer, S. 425). Vgl. auch die sporadischen, aber geistvollen und m. E. richtigen Bemerkungen über Besteuerung nach socialen Gesichtspuncten in v. Ihering, Zweck im Recht, I, 520. Einzelnes aus den Auffassungen neuerer Philosophen in Neumann's Aufsatz in Conrad's Jahrbüchern Bd. 35 (N. F. 1) S. 357 ff.

Auch die Schriften über Theorie der Politik, allgemeines Staatsrecht und dergl. beschäftigen sich mit der Begründung der Besteuerung und mit Aufstellung allgemeiner Grundsätze dafür, bleiben aber gewöhnlich ebenfalls zu sehr bei einigen allgemeinen, wenig sagenden, verschiedenster Auslegung fähigen Sätzen stehen.

S. z. B. Bluntschli, allgemeines Staatsrecht 5. A. S. 518 ff. (Anerkennung des Grundsatzes der öffentlich rechtlichen Steuerpflicht; über Allgemeinheit, Gleichmässigkeit, progressive Besteuerung nicht unbedingt abgelehnt, wenn man vom Rechte des Staates ausgehe, S. 527). In den „practischen“ Politiken wird mehr vom Steuerbewilligungsrecht gehandelt, so z. B. von Escher, II, 241, womit dann der Uebergang zur folgenden Kategorie von Schriften gebildet wird.

Der Mangel einer Lehre vom Staat u. s. w. als eines Hauptorgans gemeinwirthschaftlicher Functionen macht sich m. E. in allen bisherigen Schriften der Politiker, Rechtsphilosophen u. s. w. deutlich fühlbar.

Das Staatsrecht kommt für die Finanzwissenschaft vornemlich in zweierlei Beziehungen in Betracht: einmal weil das positive Steuerrecht ein Bestandtheil des öffentlichen Rechts eines Landes ist; sodann weil die concrete Gestaltung der Besteuerung mit der politischen Landesverfassung, dem Ständewesen, dem Steuerbewilligungsrecht des Volkes oder seiner Vertreter eng zusammenhängt. Auch in allen steuerpolitischen Erörterungen de lege ferenda muss die Finanzwissenschaft regelmässig an das bestehende Steuerrecht anknüpfen. Für uns handelt es sich vornemlich um das deutsche Staatsrecht, für welches auf die betreffenden neueren Lehrbücher und Systeme zu verweisen ist.

Vgl. Band III, 3. Ich nenne hier nur die bekannten Werke, welche von mir öfters benutzt werden: H. A. Zachariä's deutsches Staats- und Bundesrecht, v. Rönne's und Laband's Werke über deutsches Reichsrecht, Schulze's und Georg Meyer's über deutsches, v. Rönne's und Schulze's über preussisches, Pözl's und Seydel's über baierisches, Gneist's über englisches, Ulbrich's über österreichisches Staatsrecht und im Allgemeinen das grosse in Verbindung mit vielen Fachmännern von Marquardsen herausgegebene Handbuch des öffentlichen Rechts, auch für die ausserdeutschen Werke, wo überall in Kürze auch das öffentliche Finanz- und Steuerrecht behandelt wird. Vgl. auch Fricker, die Natur der Steuerverwilligung, Tübinger Zeitschrift 1861. — Uebersichten über die Entwicklung und gegenwärtige Gestaltung der Besteuerung einzelner Länder, mit näherer Bezugnahme auf das geltende Steuerrecht geben regelmässig auch die Werke über den Staats-

Digitized by Google

haushalt eines betreffenden Landes. S. darüber die bibliographischen Angaben in Fin. I, 55—57, die Ergänzungen dazu in Band III, 3 und 4. Seitdem u. A. hinzugekommen: Löbe, Staatshaushalt des Königreichs Sachsen, Leipzig 1889. — v. Philippovich, der badische Staatshaushalt (1868—89), Freiburg 1889. — de Clercqu, les finances de l'empire de Russie, Amsterdam 1886. — Weitere Darstellungen der Finanzen, Steuern oder Steuergruppen einzelner Länder mehrfach im Finanzarchiv.

Die vorausgehenden Literaturnachweisungen betreffen, wie schon oben S. 2 bemerkt, die Gebührenlehre, theilweise auch die specielle Steuerlehre mit. Sie finden in den diese beiden Lehren behandelnden „Büchern" dieses Werks aber noch manche Ergänzungen im Einzelnen. Die gegebenen allgemeineren Characteristiken von Literaturrichtungen und Beurtheilungen einzelner Autoren und Bücher werden im Folgenden natürlich nicht wiederholt, sind vielmehr öfters zum Verständniss dessen, was weiter über einzelne literarische Bewegungen und Erscheinungen gesagt werden wird, als bekannt vorauszusetzen. So namentlich zunächst im folgenden vierten Buche von den Gebühren, ein Gegenstand, dessen literarische Behandlung auch mit derjenigen der allgemeinen Steuerlehre vielfach nahe zusammenhängt.

Digitized by Google

Viertes Buch.

Gebührenlehre.

§. 14. Literarische Nachweisungen. Für die principielle Auffassung und Scheidung der Gebühren einer-, der übrigen ordentlichen Einnahmen andrerseits ist der 1. Band zu vergleichen, wo auch bereits die Auseinandersetzung mit den theilweise übereinstimmenden, theilweise abweichenden Auffassungen und Classificationen anderer Autoren, wie Umpfenbach's, v. Hock's, Bésobrasoff's, besonders L. v. Stein's: Fin. I, 3. Buch, 1. Kapitel (in der 3. Auflage). Daselbst speciell über Gebühren im Allgemeinen mit weiteren Literaturangaben §. 201, 204—208.

Von Früheren: v. Sonnenfels, Fin. Abschn. IV, „von zufälligen Einkünften" §. 111 ff. (besonders auch über Abgaben bei Rechtsgeschäften, Eigenthumswechsel u. s. w., — also Steuern, mit manchen richtigen Bemerkungen). — v. Justi, Staatswirthschaft, 2. Aufl., unterscheidet bereits deutlich das, was wir jetzt Gebühren nennen, als Einkünfte, die zufällig bei der Ausübung der Rechte der obersten Gewalt abfallen, seine vierte Classe der ordentlichen Staatseinkünfte, wobei er die Regalien als zweite Classe besonders stellt, s. II, §. 70, 71, 303 ff. — v. Jacob, Fin., handelt über das Gebührenwesen noch nicht in systematischem Zusammenhang, berührt es aber an verschiedenen Stellen seines Werks. Ihm wie Andern präjudicirte der alte Regalbegriff. Vgl. I, §. 321—323 über die Benutzung der Justiz und Polizei als Finanzquelle; besonders §. 687 ff., wo ein Theil der sogenannten Gebühren und mit ihnen etwa verbundenen Verkehrssteuern als eine „zweite Classe von Consumtionsauflagen" behandelt wird, mit klarer Hervorhebung des Gebührenbegriffs und des Uebergangs der Gebühr in die Steuer in §. 688. S. auch die Erläuterung zu §. 689 ff., S. 572 ff. (Danach ist Stein, Fin. 3. A., S. 269 zu berichtigen.) Den Stempel als eine Erhebungsform erwähnt Jacob richtig, aber nur ganz kurz in II, §. 1209 1254, in dem 3. Buche von der Finanzverwaltung. — Fulda, Fin. §. 132 ff. (zufällige Einkünfte). — Schön, Fin. S. 87, Stempel als eine der drei Hauptformen der indirecten Steuer. — v. Malchus, Fin. Fin. I, §. 31 (bei den sog. Fiscirechten), besonders aber §. 62 ff., wo wieder, wie von v. Jacob, das, was wir heute „Gebühren" nennen, als eine erste Art der indirecten Steuern bezeichnet wird: „solche, die für die Benutzung und den Genuss allgemeiner oder besondrer öffentlicher Anstalten oder aus Anlass von beiden entrichtet werden" (S. 299), mit richtiger Specialisirung in §. 63, S. 301, dann §. 64, nur ohne genügende Scheidung von Gebühr und Steuer. Gleichwohl ist angesichts dieser Ausführungen die Bemerkung von Stein a. a. O.: „in den früheren Werken von Jacob, Malchus, Lotz u. A. kommt kaum das Wort (Gebühr), geschweige die Sache vor" ganz unrichtig (wiederholt von Stein noch in der 5. Aufl., II, 1, S. 253!). — J. G. Hoffmann, Lehre von den Steuern S. 22; besonders S. 417 ff. über „Stempelsteuern" (Verkehrssteuern und Gebühren).

Rau, Fin. I, §. 227—246. „Einkünfte von Gebühren", als 3. Abschnitt nach dem Privaterwerb (1. A.), den Einkünften aus Hohheitsrechten (2. A.) und vor den Steuern (4. A.) des 2. Buchs „Staatseinkünfte". Rau hat hier zwar das Wesen der Gebuhren und ihren Unterschied von den Steuern richtig erkannt. Es fehlt ihm aber

Digitized by Google

die scharfe principielle Scheidung zwischen Gebühr und Steuer (Verkehrssteuer), der Stempel wird nicht deutlich genug bloss als Erhebungsform von Abgaben aufgefasst, in der Darstellung werden Gebühren und Steuern vermengt, das System der Gebühren ist mangelhaft und unvollständig. Die einzelnen Abgaben werden mehrfach falsch beurtheilt, so das Register-Abgabenwesen (Enregistrement, §. 236), die Erbschafts„gebühr". §. 237. Die von Rau unter den Regalien in seinem 2. Abschnitt besprochenen Einrichtungen der Post, Telegraphie, Münze sind, soweit sie überhaupt in die Finanzwissenschaft gehören, in die Gebührenlehre einzubeziehen.

Von Neueren: Umpfenbach, Fin. I, §. 22—44 der 1. Aufl., „die Gebührenerhebung", in richtig zusammenfassender Behandlung und mit richtiger Einstellung sogen. Regalien, wie Münze, Post, Telegraph, in die Gebührenzweige; über meine etwas abweichende Behandlung der Eisenbahnen s. meinen 1. Band und die Bemerkungen unten; in der 2. Aufl. behandelt Umpfenbach den Gegenstand in §. 42 ff., einseitige Betonung des Moments der „Kostenersetzung" im Begriff der Gebühr (S. 98). — E. Pfeiffer, Staatseinnahmen I, Theil V, S. 294—351, sachlich vollständiger als die meisten, aber ohne genügendes System und in der Gesammtauffassung einseitig, Münze, Post, Telegraph, auch Eisenbahnen im vorausgehenden 4. Theil unter den „Monopolen" (!). Die Darstellung verdient nicht das grosse Lob, das ihr Stein (selbst noch in der 5. A. II, 1, S. 253) spendet. — v. Hock, öffentliche Abgaben §. 4, §. 33, 34 „Entgelte für besondere Dienste" (eine von Hock's 3 „Ursteuern"), unterschieden von den hauptsächlichen Verkehrssteuern, die er als „Erwerbsgebühren" (§. 31, 32) behandelt. — Laspeyres, Artikel Staatswirthschaft in Bluntschli's Staatswörterbuch X, 95. — Bergius, Fin. 2. A. § 49 (Sporteln und Stempel), §. 39 (Steuern verschiedener Art), Post, Münze u. s. w. unter Regalien, — keine Spur eines wissenschaftlichen Systems. — Eisenhart, Kunst der Besteuerung (Berlin 1868) S. 9 ff. (richtig und gut). — A. Held, Einkommensteuer, Bonn 1872, S. 5 ff. — Maurus, moderne Besteuerung, Heidelberg 1870, 5. Kap. „Besteuerung auf Grund der Benutzung von allgemeinen Staatsanstalten" S. 125 ff. (Gebühren und Steuern, auch Erbsteuer zusammen). — M. Wirth, National-Oekonomie II, (3. A.), 519 ff., über Regale 514. — Vgl. auch K. Walcker, Selbstverwaltung des Steuerwesens, Berlin 1869, S. 5 und §. 2. — Al. Meyer, über Stempelsteuern, in Faucher's volkswirthschaftlicher Vierteljahrschrift 1864, III (VII), 51—80, allgemeine principielle Rechtfertigung der Stempelsteuern als gerecht, weil der Staat für eine Leistung eine Gegenleistung gewähre, also Betonung des Gebührencharacters dieser Steuern, aber mit einseitiger Uebertreibung; characteristische Auffassung der Freihandelsschule.

Eine Förderung und Klärung der Gebührenlehre und der Lehre von den Verkehrssteuern ist L. v. Stein zu verdanken, besonders die scharfe Trennung des Gebühren- und Steuerprincips, die Ausscheidung der „Verkehrssteuern" aus den Gebühren, die Auffassung des Stempels bloss als Erhebungsform. Willkürlich bleibt nur seine neue Regalienlehre und die Trennung dieser sogenannten Regalien von den Gebühren. (S. dagegen Wagner, Fin. I, §. 149, 204 ff.); ein Hauptdifferenzpunct unserer finanzwissenschaftlichen Systematik. Die Bemerkungen von Sax, Verkehrsmittel, Wien 1878, I, 85 Note, gegen mich und für Stein erkenne ich zum Theil als richtig an, nur folgt nicht, wie Sax selbst zugiebt, dass man Stein's Auffassung sich anschliessen müsse; die „regalisirten" Thätigkeiten sind Kategorieen des positiven Rechts, aber die Einnahmen daraus keine selbständige finanzwissenschaftliche Kategorie mehr. Meistens gehören sie, wie ich im 1. Bande schon begründete, zu den Gebühren, sonst zu den, in besondrer Form erhobenen, Steuern. Durchaus stimme ich Stein bei in der Scheidung der Gebühren und (Verkehrs-)Steuern, theilweise auch in seiner Theorie der Verkehrssteuern, wie er sie wenigstens früher (nicht mehr in den neuesten Auflagen) vertrat. Aber diese Theorie ist zu einseitig absolut aufgestellt und bedarf auch in ihrem an sich richtigen Kern einer Correctur, sowie einer weiteren Ergänzung. S. darüber unten die Steuerlehre. Für die Gebühren sind die 3 Abschnitte Stein's zu vergleichen: 3. A. Regalien S. 229—264, Gebühren 265—296, Verkehrssteuer 519—533, 5. A. II, 1, S. 248 ff., 307 ff., II, 2, S. 210 ff. Es characterisirt übrigens Stein's oben erwähnte flüchtige Manier, wenn er z. B. auch noch in der 5. Auflage (II, 1, 254) meine kurze Berührung der Gebühren im 1. Bande meines Werks erwähnt, sogar rühmt, die eingehende Darstellung des Gebührenwesens im 2. Bande aber offenbar gar nicht kennt.

Digitized by Google

Besonderes Verdienst um die Herausgestaltung des Gebührenbegriffs, sowie auch um die Unterscheidung von Gebühren und Beiträgen hat sich neuerdings Neumann erworben, so schon in seiner Schrift über die progressive Einkommensteuer, dann in seinen späteren oben S. 20 genannten Arbeiten, die vielfach diesen Punct berühren. S. jetzt namentlich Neumann's „Steuer" Kap. 4 und 5. auch 6 und 7, die verschiedenen Definitionen im 9. Kapitel (Abschluss S. 391 ff.). Darauf komme ich zurück. Im Wesentlichen stimmen wir doch überein, auch in Betreff der „Beiträge" lege ich eben nur mehr Gewicht auf das diesen mit den Gebühren ökonomisch Gemeinsame. Neumann auf das sie technisch Trennende. Auch in Betreff des Umfangs des Gebührenwesens trennen uns mehr formelle, als sachliche Momente. — S. ferner Schall, Gebühren im Schönberg'schen Handbuch B. III (vorzuglich, aber mit m. E. unrichtigem Ausschluss der „Gebühren" von Verkehrsanstalten u. s. w.). — Roscher, Fin. §. 22 ff. (mit gleichem Ausschluss, aber ohne genügende Schärfe). — Vocke, Abgaben u. s. w., besonders S. 223. 565 (sachlich nicht sehr abweichend von Neumann und mir, doch auch die Gebühren von Verkehrsanstalten mit unzulänglichen Gründen, S. 572 ausschliessend; auch systematisch unrichtig die Gebühren überhaupt unter die „Verkehrsabgaben" gereiht). — Sax, Grundlegung, S. 444 ff., 472 ff. (die Gebühren eine seiner „Gruppen der Collectivwerthungsvorgänge" [Finanzprincipien], mit richtigen. feinen, aber nicht neuen Bemerkungen speciell über Gebühren und Festhaltung der übertreibenden Betonung einer Unterscheidung von „öffentlicher Unternehmung" und „öffentlicher Anstalt", wie schon in Sax' „Verkehrsmitteln"). — Passim auch Knies, in den „Finanzpolitischen Erörterungen". — Cohn, Fin. passim, besonders 1. Buch, Kapitel 3.

Abweichender, selbst in der jetzt sonst ziemlich allgemein angenommenen Terminologie, steht Schäffle, Steuerpolitik, S. 454 ff., der m. E. mit Unrecht die Verkehrssteuern wieder zu den Gebühren stellt.

Aus der fremden Literatur s. A. Smith, wealth of nations, 5. Buch, 1. Kap., 2. u. 3. Abth. passim und 2. Kap. 1. Abth. passim. — Mill, Politische Oekonomie, Buch 5, Kap. 5. — Parieu, traité des impôts, III, 165. — Leroy-Beaulieu, traité de la science des finances, Paris 1877, I, besonders ch. 11, Enregistrement, Stempel u. s. w. (über Post u. s. w. ch. 12). — Garnier, finances ch. 10 (Enregistrement und Stempel). Scharfe Trennung von Gebühr und Verkehrssteuer und richtige Auffassung der ersten bei den Franzosen noch nicht erreicht. — L. Cossa, elementi di scienza delle finanze, 4. ed., S. 42 ff. („tasse"). — Eine umfassende werthvolle Monographie, mit eingehender Behandlung der Finanzstatistik, Gesetzgebung und Literatur ist W. Bésobrasoff, impôts sur les actes, in den Mémoires de l'Acad. de St. Pétersb., besonders N. 1, 1866; N. 2, 1867, speciell über die russischen einschlagenden Steuern. Richtige Betonung, dass die Entwicklung dieser Abgaben mit dem Formalismus des Rechts Hand in Hand geht.

Die Gesetzgebung betrifft vielfach nach der gemeinsamen oder gleichartigen Erhebungsform (Stempel u. s. w.) Gebühren und Verkehrssteuern u. dgl. m. zusammen, was auch das wissenschaftliche Verständniss sehr erschwert hat. Einzelnes aus den Gesetzen wird unten mit angegeben. Für England und Frankreich s. im Bande III die Abschnitte über Verkehrsteuern, Stempel, Enregistrement.

Erstes Kapitel.

Allgemeine Gebührenlehre.

1. Abschnitt.

Begriff, Wesen und Princip der Gebühren.

§. 15. — I. Begriff und Wesen. Gebühren sind nach unserer Auffassung, in wesentlicher Festhaltung unserer früheren Begriffsbestimmung, Abgaben, welche von Einzelnen oder Gruppen

Digitized by Google

von Einzelnen als ein specieller Entgelt eines ihnen von einem öffentlichen Körper, dem Staate, der Gemeinde oder einem sonstigen Selbstverwaltungskörper — oder allgemein: von einer „Zwangsgemeinwirthschaft" — geleisteten Diensts, oder — eventuell: und — einer durch sie verursachten Ausgabe (Kostenprovocation) bei der Ausübung einer im öffentlichen Interesse erfolgenden („öffentlichen") Thätigkeit in einer von der öffentlichen, insbesondere der Staatsgewalt einseitig bestimmten Weise und normirten Höhe erhoben werden.

Vgl. Fin. I, §. 204, auch §. 201 unter 2 und §. 209 (S. 500 über das Unterscheidungsmerkmal zwischen Gebühren und eigentlichen Steuern). Ich habe hier jetzt die Worte „im öffentlichen Interesse erfolgende" mit in die Begriffsbestimmung gezogen, dazu mit durch Neumann bewogen. Im Wesentlichen habe ich aber schon früher dies Moment ebenso aufgefasst, vgl. Fin. I, S. 480 unter 2 (auch schon 2. Aufl. S. 305 und 1. Aufl. S. 253). Den scharfen und klaren Erörterungen Neumann's (in dem Aufsatz in Hirth's Annalen, wie in der „Steuer") in Betreff dieses Moments des „öffentlichen Interesses" kann ich im Ganzen beistimmen, nur in den Folgerungen daraus für den Umfang des Gebührenwesens und für die Classification der öffentlichen Einnahmen weiche ich etwas ab. In der Hauptsache sind wir wohl einig, besteht aber doch überhaupt zwischen der hier vertretenen und der Auffassung bei anderen Neuern kaum mehr ein eigentlich principieller Unterschied, sondern wesentliche Uebereinstimmung, besonders, was ich für das Wichtigste halte, in der demgemässen Scheidung von Gebühren und Steuern. Vgl. die Definitionen und sich anschliessenden Erörterungen bei den in §. 14 genannten Autoren. Z. B. Rau, Fin. I. §. 227: „Gebühren werden bei solchen Gelegenheiten gefordert, wo der einzelne Bürger mit einer Staatsbehörde oder einer wesentlichen Staatsanstalt (im Gegensatz zu einem blossen Staatsgewerbe) in eine gewisse besondre Berührung kommt. Sie können als eine besondre Vergütung für den Aufwand angesehen werden, welchen die Staatsgewalt bei irgend einer Veranstaltung zu machen hat, und haben insofern mit der Bezahlung für geleistete Privatdienste Aehnlichkeit." Stein 3. A. S. 266 (wo sich gleich bei der Begriffsbestimmung der Gebühr die Unhaltbarkeit und Willkür der Ausscheidung der Regalien ergiebt), ähnlich 5. A. II, 1, 251 ff.: der individuelle wirthschaftliche Ersatz, den der Staat vom Einzelnen für die ausschliesslich in seinem Interesse benutzte Gesammtleistung fordert, — wesentlich verschieden von der Steuer, welche Kapital und Arbeitskraft für das Ganze wirthschaftlich herstelle, — sei die „Gebühr" im weitesten Sinne des Wortes, die dann, unhaltbar, in eigentliche und in Regaliengebühr zerlegt wird. — Neumann gelangt nach umständlichster Prüfung der Möglichkeiten, der Zulässigkeit und der Zweckmässigkeit einer Definition schliesslich zu folgender, zusammengezogener Begriffsbestimmung (Steuer, S. 392): „Gebühren sind die zur Gewinnung von Staats- und Gemeindeeinnahmen (im eigentlichen Sinne) nach Maassgabe von Vorgängen angeordneter Zahlungen, somit sie Entgelte für specielle Gegenleistungen des Staats und der Gemeinde von öffentlichem Interesse sind." Allgemeiner wäre wohl, statt von Staat und Gemeinde, von „öffentlichem Körper" zu sprechen, um andere Selbstverwaltungskörper, ausser der Gemeinde, mit einzubegreifen. Die Worte: „nach Maassgabe von Vorgängen angeordnet" hängen mit Neumann's Scheidung von „Gebühr" und „Beitrag" zusammen (s. u. §. 17 N. 3). — Schall (in Schönberg's Handbuch III, 105) sieht in den Gebühren „Abgaben, welche von den mit der öffentlichen Gewalt in Berührung kommenden Personen bei Gelegenheit besonderer Amtshandlungen, zu welchen sie Veranlassung geben, erhoben werden, und findet das characteristische Moment der Gebühr darin, dass sie sich an Amtshandlungen zur Verwirklichung wesentlicher Staatszwecke, an wesentliche Thätigkeiten öffentlicher Organe zur Ausführung des Rechts- und Machtzwecks anknüpfe und dass sie die von den Gebührenpflichtigen zu entrichtende Abgabe wesentlich mit Rücksicht auf diese Gegenleistungen öffentlicher Behörden bemesse". Damit verengt sich aber der Gebührenbegriff und folgeweise der

Digitized by Google

Umfang des Gebührenwesens zu sehr. Es soll nach Schall's Meinung so der Gebührenbegriff ausschliesslich an die „Qualität des betreffenden Staatsacts" angeknüpft werden. Schall bemängelt, dass durch meine Fassung des Gebührenbegriffs das Moment der Bemessung der Gebühr nach den Kosten in die Definition gezogen werde. Das möchte aber passend sein, auch wird so zugleich die Kostendeckung als Zweck der Gebühr bezeichnet und durch die Fassung keineswegs die Berücksichtigung anderer Momente bei der Messung der Gebühr ausgeschlossen, vielmehr darauf durch die Einbeziehung des Moments des „speciellen Entgelts für eine Dienstleistung" hingewiesen (s. schon Fin. I, S. 488 und unten §. 17 N. 1 und 2).

In der Wissenschaft und mehr und mehr auch in der deutschen Verwaltungs- und Finanzpraxis ist der Ausdruck „Gebühr" und wenigstens im Ganzen in dem dargelegten Sinne, neuerdings als technischer angenommen worden und in fester Einbürgerung begriffen. Das ist ein Gewinn für die Klärung theoretischer und practischer Streitfragen, weshalb neue Abweichungen von dieser Terminologie, wie z. B. diejenige Schäffle's, vermieden werden sollten. Vielerlei einzelne hieher gehörige Abgaben und einige Gattungen derselben führten und führen mitunter noch andere Namen in der Praxis oder wurden und werden, ohne Unterscheidung von den ebenso bezeichneten Steuern, mit Sammelnamen, wie Sporteln, Taxen, Stempel, Register-, Eintragungsabgaben, ehedem als „zufällige" Einkünfte, auch als „Gefälle" u. dgl. m. bezeichnet.

§. 16. Die Gebühren sind, der obigen Begriffsbestimmung gemäss, zu den Steuern im weiteren Sinne zu rechnen, zu denen sie wie die eigentlichen allgemeinen Steuern gehören.

Beiden ist gemeinsam, dass sie auf Grund von Normen des öffentlichen Rechts, zwangsweise, sobald der vorgesehene Fall eintritt, Leistungen (Beiträge), insbesondere Uebertragungen (Zahlungen) aus den Gütern (Einkommen, Vermögen) der Pflichtigen an den öffentlichen Körper darstellen, regelmässig zu dem Zweck, um diesen dadurch in den Stand zu setzen, seinerseits „öffentliche Leistungen" vornehmen zu können.

Beide, Gebühren wie eigentliche Steuern, unterscheiden sich auch gemeinsam von den privatwirthschaftlichen Erwerbseinkünften, indem letztere unter den allgemeinen rechtlichen Bedingungen des privatwirthschaftlichen Systems, insbesondere auf der Grundlage der allgemeinen Normen für die Concurrenz, gewonnen werden (Fin. I, §. 202).

Die Gebühren unterscheiden sich von den eigentlichen Steuern, im engern Sinne, dadurch, dass sie, wie schon früher ausgeführt wurde (Fin. I, §. 209, auch 204 und 201) und hier festgehalten wird, einen speciellen Entgelt des Pflichtigen für eine ihm besonders zu Gute kommende oder doch durch ihn besonders veranlasste (bez. verschuldete) öffentliche Thätigkeit und für die dadurch bedingte Kostenverursachung, demnach eine — mehr oder minder vollständige — Kostendeckung dieser besonderen Thätigkeit und besonderen Kostenprovocation bilden sollen und bilden. Die Gebührenpflichtigkeit tritt daher in diesen

Digitized by Google

besonderen Fällen überhaupt nur ein; und der Character einer Abgabe als Gebühr wird durch das wirkliche Vorhandensein eines solchen besonderen Falles, ferner folgeweise die Grenze, bis zu welcher eine „Abgabe" „Gebühr" ist, durch das „angemessene" Verhältniss der Abgabe zu dem Werth des öffentlichen Dienstes für den Pflichtigen und zu dem Kostenbetrag, welchen die Leistung dieses Dienstes dem öffentlichen Körper verursacht, bestimmt.

Giebt demgemäss eine öffentliche Einrichtung, an welche sich Gebühreneinnahmen knüpfen, einen Ueberschuss über den, nach richtigen wirthschaftlichen Grundsätzen berechneten, Kostenaufwand hinaus, so fällt dieser Ueberschuss unter die Kategorie der eigentlichen Besteuerung, die betreffende öffentliche Einrichtung wird in diesem Maasse zugleich eine Einrichtung zur Steuererhebung.

Dadurch ändert sie und ändert auch die einzelne Gebühr, welche zu diesem Ergebniss beiträgt, ihren finanzwirthschaftlichen Character entsprechend etwas, ohne dass daraus etwa nothwendig — wie z. B. bei manchen „Justizgebühren" für Acte der freiwilligen Gerichtsbarkeit, bei Postportis, welche zu Postüberschüssen führen — ein Verdict gegen die betreffende Abgabe, auch nach ihrer Art, Höhe u. s. w. abzuleiten wäre (unten §. 29). Es treten dann nur, nach dem modificirten Character, Erwägungen des Steuerwesens zu denen des Gebührenwesen hinzu.

Der erzielte Ueberschuss dient, wie der Reinertrag der eigentlichen Steuer, dann auch zur Kostendeckung anderer, allgemeiner sonstiger öffentlichen Einrichtungen und Thätigkeiten. In diesem Moment aber liegt im Wesentlichen der finanzwirthschaftliche Character der eigentlichen Steuer als solcher, nach der einen Seite betrachtet. Nach der anderen Seite ist die eigentliche Steuer aber auch als genereller Entgelt, den der einzelne Steuerpflichtige und den die Gesammtheit der Steuerpflichtigen zur Kostendeckung der allgemeinen öffentlichen Einrichtungen und Thätigkeiten entrichten, aufzufassen. Und in diesem Moment des „generellen" und des „speciellen" Entgelts bei Steuer und Gebühr ist wieder das Unterscheidungsmerkmal von beiden zu finden.

Die gleiche Auffassung liegt bereits meinen Ausführungen im 1. Bande a. a. O., und der Gebührenlehre in der 1. Auflage dieses 2. Bands zu Grunde. Ich halte sie nach genauer Prüfung der Einwendungen und Bedenken und der eigenen Ausführungen Neumann's (besonders in der „Steuer" I, 295 ff., Kap. 6, S. 391 ff., 402 ff.), — dem unzweifelhaft Schärfsten und Eingehendsten in der Literatur über diese und verwandte Puncte — doch fest. Vgl. auch Schall, Gebühren im Handbuch §. 1.

Namentlich die „Ueberschusswirthschaft" bei öffentlichen Einrichtungen und Anstalten mit Gebührenerhebung, z. B. bei der Post, tritt doch m. E. auch nach nothwendiger Folgerung aus Neumann's eigener Auffassung der „Gebühr" unter eine andere finanzwirthschaftliche Kategorie als die der Gebühr, und zwar unter die der

Digitized by Google

Steuer. Man könnte sonst nur den Vergleich mit dem „Ueberschuss" (über Betriebs-, Zinsen- und Amortisationskosten) bei einer privatwirthschaftlichen Erwerbseinrichtung eines öffentlichen Körpers machen und eventuell diese beiden Ueberschüsse gleichstellen, was bei Post, städtischen Anstalten (Gas, Wasser) gewiss nahe läge. Aber der Unterschied liegt hier in der monopolistischen Stellung der „Gebühreneinrichtung", meist schon der rechtlichen (wie bei dem Hauptzweig der Post, bei der Telegraphie, Gasanstalt, Wasserleitung), mindestens der factischen. Wo ausnahmsweise eine solche Stellung nicht die Grundlage des Ueberschusses sein sollte, — etwa denkbarer, aber nicht thatsächlicher Weise bei einem Postzweige wie der heutigen Personen- und Packetpost — würde der Ueberschuss allerdings nicht mehr „Steuer", sondern „Unternehmergewinn" im freien Erwerbsleben darstellen. Bei dieser meiner Auffassung des Ueberschusses der Gebührenanstalt als „Steuer" gehe ich auch nicht, wie Neumann annimmt (a. a. O. S. 306), von der Vergleichung mit einem „gerechten" Preise aus, dessen Ueberschreitung, z. B. in Porto, in der Justizgebühr, eben den Ueberschuss mit ergiebt, sondern von der Vergleichung mit einem angemessenen, d. h. auf die Dauer durch die Kosten bestimmten Preise, wie er sich voraussetzungsweise im freien Erwerbsleben stellen würde, ähnlich wie das Neumann an anderen Orten auch, und mit Recht, thut. Auch ziehe ich aus meiner Auffassung nicht ohne Weiteres den Schluss, dass die Gebührenanstalt keine Ueberschüsse geben dürfe, sondern nur den, dass darüber und folgeweise über die Normirung der Art und Höhe der Gebühren (Gerichtskosten, Portis u. s. w., Gaspreise) nach Besteuerungserwägungen entschieden werden müsse, welche dann vielleicht dafür, vielleicht auch dagegen sprechen werden. (Vgl. unten §. 42, 61, 65.)

In dem gewöhnlichen Falle, wo die Gebühren nur die Kosten eben decken oder meist nur einen Beitrag dazu leisten, ist die „Gebühr" eine Steuer im weiteren Sinne des Worts. Dass sie nur in gewissen Fällen eintritt, wenn Jemand freiwillig oder gezwungen (z. B. bei Acten der freiwilligen Gerichtsbarkeit) eine öffentliche Dienstleistung erhält, das bedingt so wenig den Ausschluss der Gebühr aus dem weiteren Steuerbegriff, wie in dem analogen Fall den Ausschluss der indirecten Steuer aus dem engeren Steuerbegriff.

§. 17. Von weiteren Abweichungen in der Auffassung des Begriffs und Wesens der Gebühr, mögen hier insbesondere noch folgende erwähnt werden:

1) einmal, ob bei der Begriffsbestimmung der Gebühr nur das Moment der Deckung speciell verursachter Kosten oder auch das Moment eines in der öffentlichen Leistung speciell empfangenen Dienstes, daher einer betreffenden Werthübertragung, welche in der Gebühr ihre specielle Gegenleistung findet, zu berücksichtigen sei;

2) sodann, ob von „Gebühren" nur bei speciellen Entgelten, bez. Kostendeckungen, welche sich an bestimmte Arten „öffentlicher" Thätigkeiten, z. B. von Amtshandlungen öffentlicher Organe zur Verwirklichung „wesentlicher" Staatszwecke, anknüpfen, zu reden, demgemäss der Gebührenbegriff entsprechend enger zu fassen und Abgaben bei anderen „öffentlichen Thätigkeiten" unter andre finanzwirthschaftliche Kategorien, z. B. als Taxpreise bei staatlichen Verkehrsanstalten mit unter die privatwirthschaftlichen Einkünfte, zu stellen seien, was dann eventuell auch andere Grundsätze und practische Regeln für die Normirung mit sich

Digitized by Google

bringen könnte; hiernach muss sich der Umfang des Gebührenwesens und demgemäss die systematische Darstellung der Gebührenlehre verschieden gestalten;

3) endlich, ob schon begrifflich die neuerdings sogenannten „Beiträge" (Neumann) als eine besondere, den Steuern und Gebühren coordinirte selbständige Einnahmeart öffentlicher Körper aus der Gebühr auszuscheiden, demnach der Gebührenbegriff entsprechend enger zu fassen oder es richtiger, vielleicht geboten, mindestens zulässig sei, die „Beiträge" mit zu den „Gebühren" — eventuell zu „Gebühren im weiteren Sinne" im Unterschied von den übrigen als „eigentlichen" Gebühren — zu rechnen und den Gebührenbegriff dann, wie oben geschehen, hierfür angemessen weit genug zu fassen.

Den ersten Punct anlangend, so möchte es am Passendsten sein, beide Momente, das Kostenersatzmoment und das specielle Entgeltlichkeitsmoment, welchem letzteren eine erfolgte Werthübertragung an den Abgabepflichtigen entspricht, in die Begriffsbestimmung, wie oben geschehen, aufzunehmen. Beide Momente hängen zusammen, insbesondere ist ein, freilich schwer ausscheidbarer und ermittelbarer, Kostenbetrag regelmässig durch die dem Einzelnen zu Gute kommende oder von ihm veranlasste „öffentliche Thätigkeit" als verursacht anzunehmen. Aber es empfiehlt sich doch, beide Momente zu unterscheiden und sie in die Begriffsbestimmung einzuziehen, weil beide, aber jedes in besonderer Weise, den eigentlichen inneren Rechtfertigungsgrund der Gebührenerhebung und zugleich Maassstäbe bilden, die, theils jeder für sich, theils miteinander combinirt, theils noch mit andern Momenten verbunden, für die Bemessung der Höhe der Gebühr mit zur Anwendung zu kommen haben.

Vgl. Schall, Handbuch II, Gebühren §. 1, besonders Note 2. Neumann, Steuer, S. 304 ff., 392. Er nimmt nur das Moment „Entgelt für specielle Gegenleistungen" in die Begriffsbestimmung auf, Umpfenbach (2. A. S. 98) nur das Moment: „specielle Gegenleistungen für den Kostenaufwand". Mancherlei kleinere Abweichungen in diesem Puncte, aber auch Undeutlichkeiten und Unklarheiten bei anderen, so Stein, Schäffle, Roscher, Vocke a. a. O.

In Betreff des zweiten Punctes findet sich auch gegenwärtig die Ansicht noch vielfach vertreten, dass von „Gebühren" nur bei Abgaben, welche sich an obrigkeitliche Functionen (Roscher), an die Ausübung „wesentlicher" Staatszwecke (Schall) — und wie die Ausdrucksweise, immer im ähnlichen Sinne, sonst lautet — anschliessen, zu sprechen sei. Indessen ist dagegen einzuwenden, dass zwischen den verschiedenen „öffentlichen Thätigkeiten" keine

Digitized by Google

solche feste Grenze gezogen werden kann; dass ferner namentlich hier wieder die ungeschichtliche Annahme eines sozusagen „natürlichen“, „allgemein nothwendigen“ Bereichs der Staats- und sonstigen öffentlichen Thätigkeit unterläuft, während man es mit zeitlich und örtlich wechselnden Ansichten und Verhältnissen zu thun hat. Spricht man von Gebühren, unserer und anderen neuen Begriffsbestimmungen gemäss, nur bei Abgaben, welche sich an Thätigkeiten des Staats u. s. w. mit dem Merkmal des „öffentlichen Interesses“ anknüpfen — also unter Ausschluss der Thätigkeiten zu reinen oder vorwiegenden Erwerbszwecken — so sind Abgaben bei Unterrichtsanstalten, bei sämmtlichen Verkehrsanstalten, bei communalen Anstalten wie für Gas, Wasser, Marktwesen u. dgl. m. ebenso gut wie bei „obrigkeitlichen“ Functionen, bei „Amtshandlungen“ der Gerichte und der Behörden der eigentlichen Verwaltung als „Gebühren“ anzuerkennen. Die ökonomische Begründung — Deckung specieller Kosten und Vergütung specieller Dienste —, die finanztechnische Einrichtung stimmen im Wesentlichen überein. Die geschichtliche Entwicklung, welche bei Culturvölkern immer mehr Thätigkeitsgebiete der privatwirthschaftlichen Sphäre entzieht und auf den Staat und die Selbstverwaltungskörper überträgt, führt eben auch auf dem Gebiete des „Cultur- und Wohlfahrtszwecks“ in den Tarifen und Taxpreisen öffentlicher Einrichtungen und Anstalten zu etwas Aehnlichem, wie länger schon auf demjenigen des Rechts- und Machtszwecks: zur Ersetzung der „Preise“ des privatwirthschaftlichen Erwerbslebens durch „Gebühren“. Ich halte daher an dem weiteren Gebührenbegriff und Gebührenumfang fest und betrachte die Abgaben bei Staats-, Communal- und derartigen Thätigkeiten zur Verwirklichung des „Cultur- und Wohlfahrtszwecks“ mit als „Gebühren“.

Innerhalb des ganzen Gebiets der letzteren sind natürlich Gruppen und Unterarten zu unterscheiden und z. B. die Gebühren bei öffentlichen Anstalten und Unternehmungen eines öffentlichen Interesses, wie bei den Verkehrsanstalten und den genannten Communalanstalten, bilden eine besondere Gruppe. Aber gerade die Modificationen der Folgerungen aus rein ökonomischen und rein finanziellen Gesichtspuncten bei solchen Einrichtungen durch Erwägungen anderer Art, eben des öffentlichen Interesses, bedingen grundsätzliche Abweichungen in der Tarif- und Taxpreisgestaltung von den Preisen im freien Verkehr. Bei der Normirung greifen, weil ein öffentliches Interesse vorliegt und den eigentlichen Grund der Uebernahme der Thätigkeit auf den öffentlichen Körper bildet, ähnliche Erwägungen wie bei allen anderen Gebühren Platz. Für Gebühren im Unterrichtswesen, Schulgelder u. dgl. m. würde man in anderen Einnahmezweigen auch gar keine Unterkunft finden, wenn man sie aus den „Gebühren“ ausscheidet. wie es jener engeren Begriffsbestimmung gemäss geschehen müsste und auch geschieht. (Roscher ist hier inconsequent.) Bei den Abgaben von Verkehrsanstalten liegt die Sache anders, da man diese bei dem Ausschluss von der „Gebühr“ zu den „Erwerbseinkünften“ stellen kann.

Digitized by Google

Gegen den weiteren Gebührenbegriff und Umfang u. A. besonders Schall, §. 1, Vocke S. 572 ff. (mit auch im Einzelnen schiefen Ausführungen), Roscher, Fin. §. 22 (mit der unhaltbaren Behauptung, wer die Bezahlung der Postdienste zu den Gebühren rechne, dürfe keinen Gewinn, nicht einmal volle Kostendeckung verlangen, eine Folgerung, die er, Roscher, verwerfe; allein es ist diese Folgerung auch nicht geboten, nur eben, wie oben S. 38 bemerkt wurde, in solchem Falle eine andere Motivirung, als aus dem Gebühren-Standpuncte anzuwenden). Im Ganzen auch Schäffle, Steuerpolitik, S. 51 ff., 456 ff., 496 ff., der aber den Gebührenbegriff nach anderen Seiten, besonders auf Verkehrssteuern, Erbschaft ausdehnt. Anderseits wesentlich wie im Text Stein, 5. A. II, 2. 248 ff., 275 ff., nur mit willkürlicher Sonderstellung seiner Regalien (Post, Telegraph, Münze, Papiergeld, Communicationsmittel und Anstalten, Lotterie), doch jetzt mit dem Zugeständniss, dass hier mehrfach eine besondere Art Gebühren, „Regaliengebühr" vorliege (S. 254. 319). Umpfenbach, 2. A. §. 50 ff. Auch Knies in den Finanzpolitischen Erörterungen, überhaupt wohl die meisten Neueren. Zum Theil hängt in Theorie und Praxis die Beschränkung des Gebührenbegriffs mit der Verbindung vieler Amtsgebühren mit dem Stempelwesen zusammen. — Rau, I §. 230 ff. reiht bereits gewisse Abgaben der Volkswirthschaftspflege, Strassengeld u. a., auch Schulgelder richtig zu den Gebühren, andere schliesst er nur in Folge seiner Festhaltung der Kategorie von „Einkommen aus Hoheitsrechten" (Regalien) hier aus. — Neumann, doch nach allem in der Sache für den weiteren Gebührenbegriff, wenn auch dann wieder als „öffentliche Unternehmungseinkünfte", Post-, Strassen-, Gasanstaltseinnahmen u. s. w. von den „eigentlichen Gebühren" („Amtsgebühren"), wozu aber z. B. auch Schulgeld, trennend; vgl. „Steuer" S. 284 ff., 515, 553, auch Cap. 6. — In eigenartiger Behandlung, ohne abschliessende Formulirung, aber doch im Sinne des weiteren Gebührenbegriffs G. Cohn, Fin. §. 107 ff.

In der Consequenz der hier vertretenen Auffassung liegt es, auch die tarifmässigen Einnahmen der Staatseisenbahnen principiell als „Gebühren" aufzufassen. Ueber die zum Theil practischen, specifischen concreten Finanzverhältnissen bei diesen Bahnen entspringenden Gründe, derentwegen ich in diesem Werke gleichwohl die Staatsbahnen unter dem „Privaterwerb" mit eingereiht habe und mir die practische Anwendung des „Gebührenprincips" auf die Bahnen verfrüht erscheint, ist im 1. Bande das Nähere ausgeführt worden, §. 268 (3. A. S. 559).

Endlich hinsichtlich des dritten Puncts, vertritt namentlich Neumann, wie immer in scharfsinniger Begründung, die Ansicht, dass „Beiträge" nicht als eine Art der Gebühren, sondern als eine dritte selbständige Hauptart von Einnahmen neben Gebühren und (eigentlichen) Steuern anzusehen seien. Indessen möchte doch mit mindestens ebenso viel Grund, der „Beitrag" nur als eine besondere Art der „Gebühr" betrachtet werden dürfen.

Neumann macht für seine Ansicht die Verschiedenheit in finanztechnischer Beziehung zwischen „Gebühr" und „Beitrag", was Einrichtung, Erhebung, Aehnlichkeit jener mit indirecten, dieser mit directen Steuern anlangt, geltend, aber stützt seine Scheidung ausserdem auch auf andere Erwägungen mehr principieller Art, dass nemlich bei beiden verschiedene Preis- und Entgeltlichkeitsprincipien zur Anwendung kämen, bei den Beiträgen, die für einen geschlossenen, bei den Gebühren, die nicht für einen geschlossenen Kreis anzuwendenden („Steuer" Kap. 7, besonders S. 339 ff., auch 274 ff.). In seine Definition zieht Neumann allerdings dann doch nur (ob von seinem Standpunct aus ganz folgerichtig?) das finanztechnische Differenzmoment zwischen Gebühren und Beiträgen hinein: erstere sind ihm . . . . „nach Maassgabe von Vorgängen", letztere . . . . „nach Maasgabe zuständlicher Verhältnisse" angeordnete Zahlungen, und zwar in beiden Fällen, soweit sie „Entgelte für specielle Gegenleistungen" . . . . sind (Steuer S. 392).

Nöthigt diese Verschiedenheit, — sie einmal als richtig dargelegt und begründet zugegeben, was ich im Ganzen einräumen möchte, — dazu, die Gebühren und Beiträge als zwei coordinirte Hauptarten aufzufassen, neben der „Steuer" und auf einen allgemeinen Gebührenbegriff zu verzichten, welcher sich nur auf die beiden,

Digitized by Google

den übrigen Gebühren und den „Beiträgen" gemeinsamen Merkmale beschränkt? Ich glaube nicht, ebensowenig als die von Neumann zwischen „directen" und „indirecten" Steuern ganz ähnlich wie zwischen „Beiträgen" und „Gebühren" vorgenommene begriffsmässige Scheidung (z. B. „Steuer" S. 446, 558) ihn hindert, doch auch einen allgemeinen Begriff „Steuer" aufzustellen. Das Moment der „speciellen Entgeltlichkeit", des besonderen Kostenersatzes „speciell verursachter Kosten" ist den übrigen Gebühren und den Beiträgen gemeinsam, unterscheidet beide von den eigentlichen Steuern, bezeichnet ihren ökonomischen und finanzwirthschaftlichen Character vor Allem. Die technischen und sonstigen Unterschiede zwischen beiden treten daneben doch in der Bedeutung zurück. Dies mein Grund für die Festhaltung des Gebührenbegriffs und für die Einreihung der Beiträge unter die Gebühren, vielleicht ein Grund, der Neumann und Andere nicht überzeugt, aber ihm doch wenigstens beweisen wird, dass auch ich hier nicht willkürlich oder gedankenlos gehandelt habe. — Schall, Gebühren, Handbuch III, 114, Note, weist ebenfalls die Auffassung der Beiträge als Gebühren ab. Einer seiner Gründe, dass sie nicht „Gegenleistungen für Amtsvorrichtungen zur Realisirung des Rechts- und Machtzwecks" sind, beweist mir, bei meiner abweichenden Ansicht in letzterem Puncte, natürlich nichts, sondern erscheint mir als petitio principii. Eher kann ich Schall darin beistimmen, dass meine Einstellung der Lehre von den Gebühren in den Abschnitt von den Erhebungsformen der Gebühren „vom Standpunct der Systematik" zu bemängeln sei (Fin. II, 1. Aufl. §. 325). Indessen ist das doch mehr nur ein formelles Bedenken, indem ich die „Beiträge" mehr bloss anhangsweise am Schluss der Gebührenlehre behandelte. Da es sich bei den „Beiträgen" übrigens in der That um Erhebung von Gebühren in anderer Form (gewissermaassen kapitalisirt und bauschalirt) handelt, ist die Stellung in jenem Abschnitt doch auch wieder haltbar.

§. 18. Die principielle Berechtigung von Gebühren liegt im Wesen und in den Wirkungen vieler öffentlicher Thätigkeiten auf die Einzelnen, insbesondere auf ihre Wirthschaft. Das thatsächliche Vorkommen von Gebühren, die geschichtliche Entwicklung derselben und die Einrichtung des Gebührenwesens hängen eng zusammen, einmal, gewissermaassen nach der technischen Seite, mit den Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung, sodann aber auch, man könnte sagen nach der principiellen Seite, in Betreff des Ob, Wann, Wie viel „Gebühren", mit den jeweilig herrschenden Anschauungen über Recht, Staat, Gesellschaft und Volkswirthschaft, mit den Zuständen in denselben und mit den Ansichten über die richtige Entgeltlichkeit öffentlicher Thätigkeiten. Sie wechseln daher mit diesen Anschauungen, Zuständen und Ansichten. Insofern sind die Grundsätze und Regeln, welche in der Lehre von den Gebühren aufzustellen sind, auch nicht absolute, sondern zeitlich und örtlich, historisch relative.

Wie bereits im ersten Bande (§. 208) bemerkt wurde, ist wegen dieses Zusammenhangs und dieser Abhängigkeit des Gebührenwesens von den genannten Factoren die Lehre von den Gebühren, daher auch die Geschichte derselben nur in nebensächlicher Hinsicht ein Gegenstand der Finanzwissenschaft.

Digitized by Google

Gebührenlehre und Gebührengeschichte knüpfen vielmehr aufs Engste an die Lehre und Geschichte derjenigen öffentlichen Einrichtungen, Anstalten und Thätigkeiten des Staats, der Gemeinde u. s. w. an, welche zur Erhebung von Gebühren die Möglichkeit, den Anlass und die jeweilig angenommene principielle Berechtigung und Nothwendigkeit gewähren.

Insbesondere ist daher die genauere Geschichte des Gebührenwesens ein Theil der Geschichte des Gerichtswesens, des Beamtenthums und der gesammten Staats- und Communalverwaltung. u. A. namentlich im Gebiete der Polizei, des Unterrichtswesens, des Verkehrswesens und der Volkswirthschaft überhaupt. Der Zusammenhang zwischen dem Gebührenwesen und der Einrichtung der Verwaltung ist dabei so eng, dass sich die Geschichte des ersteren zu einer Geschichte des letzteren erweitern muss, damit aber aus dem Rahmen eines Finanzwerks hinausfällt. Es muss daher hier an einer Darstellung in wenigen Grundzügen genügen.

Auch die eigentlichen Principienfragen des Gebührenwesens, ob überhaupt, wann, wie, welcher Art und welcher Höhe Gebühren erhoben werden sollen, sind nur zu einem kleinen Theil in der Finanzwissenschaft zu behandeln. Sie gehören vielmehr in die Politik und in die Verwaltungslehre. Denn nach den Grundsätzen, welche in der Justiz und Verwaltung herrschen und herrschen sollen, ist zu entscheiden, ob, wann und welche Gebühren erhoben werden sollen. Nach der Aufgabe und der Systematik dieses Werks muss sich daher die Erörterung an dieser Stelle auf die ganz allgemeine Frage nach der principiellen Berechtigung von Gebühren beschränken.

Die Lehre von den auch finanziell besonders wichtigen Rechtsgebühren, welche freilich geschichtlich und thatsächlich in der Praxis und bis auf die neueste Zeit auch in der Theorie mit gewissen Verkehrssteuern vermengt sind, gehört in die Justizverwaltungslehre; die Lehre von den Verwaltungsgebühren, welche, oft in der Form von Stempeln, bei gewissen Thätigkeiten öffentlicher Behörden für Einzelne erhoben werden, in die Allgemeine Verwaltungslehre, die Lehre von den Cultur- und Wohlfahrtsgebühren in die Innere und in die Wirthschaftliche Verwaltungslehre. In letzterer sind namentlich die Gebühren des Verkehrswesens in principieller Beziehung näher zu behandeln.

II. — §. 19. Die principielle Berechtigung der Gebühren. Alle Thätigkeiten des Staats und der Selbstverwaltungskörper sind nur gerechtfertigt, wenn und soweit sie ein „öffentliches“ Interesse bilden. Wenn auch im historischen Staat gegen diesen Grundsatz vielfach verstossen worden ist, so geht doch die Tendenz bei unseren modernen Culturvölkern darauf hinaus, die „öffentlichen Thätigkeiten“ auf die Fälle eines „öffentlichen Interesses“ zu beschränken, freilich auch sie anderseits immer mehr auf solche auszudehnen, d. h. immer mehr das Mitspielen eines öffentlichen Interesses auch bei bisherigen Thätigkeiten der Privatwirthschaften anzuerkennen. Gerade deshalb werden solche

Digitized by Google

Thätigkeiten mit auf den öffentlichen Körper, bisweilen unter Ausschluss der Privatwirthschaften, übernommen.

Viele solche Thätigkeiten berühren aber zugleich Einzel-, bez. Privatinteressen, kommen Einzelnen in besonderem Maasse zu Gute oder werden von diesen speciell verursacht. Insofern und in diesem Umfang sind Gebühren als Entgelte principiell gerechtfertigt und nach den Forderungen der vertheilenden Gerechtigkeit zu verlangen. Demgemäss waltet daher hier der privatwirthschaftliche Grundsatz, dass der „Leistung" eine specielle „Gegenleistung" entsprechen soll, statt des gemeinwirthschaftlichen Entgeltlichkeitsprincips ob (Grundlegung §. 116), nur dass über die Art und Höhe der speciellen Gegenleistung einseitig die öffentliche Gewalt entscheidet.

Die richtige Gestaltung und Entwicklung der Gebühren muss mithin von dem Grundsatz beherrscht werden: je mehr die betreffenden „öffentlichen" Thätigkeiten sich in ihren Wirkungen als differentiale Vortheile von ökonomischem Werth nachweisbar zu Gunsten Einzelner niederschlagen oder je mehr die Kosten dieser Thätigkeiten durch eine für den Einzelnen bestimmte Maassregel nachweisbar gesteigert werden, desto allgemeiner, desto mehr und desto höhere Gebühren müssen sich an diese Thätigkeiten anknüpfen und von diesen Einzelnen entrichtet werden; und umgekehrt, je mehr das Moment des öffentlichen Interesses voransteht und die Differentirung der Vortheile (und eventuell: der Kostenprovocationen) verschwindet, desto seltener, desto weniger und desto niedrigere Gebühren.

Im ersten Falle daher Uebergang des Gebührenprincips in das privatwirthschaftliche oder Gewerbsprincip, soweit davon hier gesprochen werden darf, richtiger daher, nach der früheren Bemerkung über die Natur der „Ueberschüsse" bei Gebühreneinrichtungen (S. 38) eventuell in das reine Regalitäts- oder Besteuerungsprincip; im zweiten Fall Uebergang in das Princip der reinen Ausgabe oder wenigstens Annäherung an dasselbe (Fin. 1, §. 201). Anderseits aber auch umgekehrt Uebergang des Gewerbsprincips und des Steuerprincips in das Gebührenprincip, wenn und soweit als eine Thätigkeit im öffentlichen Interesse den Privatwirthschaften entzogen und an den Staat, die Gemeinde u. s. w. übertragen wird.

Im fortschreitenden Volke, dessen Volkswirthschaft regelmässig immer gemeinwirthschaftlicher oder „communistischer" wird (Grundlegung §. 171 ff.), muss sich daher das Gebührenwesen in Staat und in Gemeinde ausdehnen, die Gebührentaxe und der Gebührentarif tritt an die Stelle des Concurrenzpreises, indem auch in der materiell-wirthschaftlichen Sphäre gemeinwirthschaftliche die Stelle der privatwirthschaftlichen Thätigkeit einnimmt, z. B. im Verkehrs-, Versicherungs-, Bankwesen, in Anstalten für locale Gemeinbedürfnisse materieller Art. (Vgl. u. §. 52 ff.)

Zugleich aber wird mit dem immer stärker gemeinwirthschaftlichen Character der Volkswirthschaft die Vertheilung der Vortheile der Staats- und Communalthätigkeiten immer gleichmässiger für Alle und bei den Einzelnen unmessbarer,

Digitized by Google

weshalb das Gebührenwesen theils mehr auf bestimmte Kategorieen von Thätigkeiten beschränkt und in seinen Sätzen ermässigt wird, theils ganz fortfällt. Das Gebührenprincip muss also dem Princip der reinen Ausgabe weichen und die Finanzwirthschaft insofern eben deshalb immer mehr reine Steuerwirthschaft werden: eine finanzwirthschaftliche Entwicklung, welche die begleitende Folge der mehr gemeinwirthschaftlichen statt der rein privatwirthschaftlichen Organisation der Volkswirthschaft ist und sich durch das Zurücktreten des Grundsatzes von „specieller Leistung und Gegenleistung" im Steuerwesen offenbart.

Mit diesen principiellen Postulaten für die richtige Entwicklung des Gebührenwesens stimmt die thatsächliche Entwicklungsgeschichte des letzteren auch überein: d. h. bei aller Verschiedenheit der einwirkenden Umstände — nicht am Wenigsten auch der jeweiligen Finanzlage —, welche in einer concreten Zeit und bei einem bestimmten Volke mit entscheiden, dringt schliesslich doch bei den Culturvölkern eine Gestaltung der Finanzwirthschaft und speciell des Gebührenwesens durch, welche mit obigen Postulaten in Einklang steht. Es ist dies eine Folge der modernen Staatsidee und Auffassung der Staatsaufgabe, sowie neuerdings der organischen Staats- und Wirthschaftslehre im Unterschied von mittelalterlichen und antiken Anschauungen und von Lehren der rein individualistischen Rechts- und Staatsphilosophie und der Smith'schen Nationalökonomie.

Vgl. wieder namentlich Neumann in den Aufsätzen über die Steuer nach der Steuerfähigkeit in Conrad's Jahrbüchern B. 35 und 36, in dem Aufsatz die Steuer und das öffentliche Interesse in Hirth's Annalen 1886 und in der Schrift „die Steuer", passim vielfach. — §. 19 ist aus der 1. Auflage fast unverändert herübergenommen (damals §. 278) und zeigt, dass ich die Auffassung des Moments des „öffentlichen Interesses" und die Folgerungen daraus schon damals vertrat. — S. ferner in Cohn's Fin. das Kap. 3 des 1. Buchs „die Arten des öffentlichen Entgelts", S. 104—135, mit vortrefflichen allgemeineren, weiter — aber durchaus nicht zu weit — ausgreifenden Erörterungen über die im Text behandelten Puncte. Es fehlt nur eine Zusammenfassung und Formulirung der finanzwirthschaftlichen Ergebnisse und Postulate dieses an richtigen, feinen und bedeutsamen Gedanken besonders reichen Abschnitts des Cohn'schen Werks.

2. Abschnitt.

Entwicklung des Gebührenwesens.

I. — §. 20. Das thatsächliche Vorkommen und die Entwicklungsgeschichte des Gebührenwesens im Allgemeinen.

In der antiken und der mittelalterlichen Anschauung fehlt jene enge organische Verbindung zwischen dem Staat und den Individuen, in welcher der Staat als nothwendige Existenz- und Gedeihensbedingung der in ihm vereinigten bürgerlichen Gesellschaft und jedes Einzelnen, als Glied dieses Ganzen, erscheint,

Digitized by Google

daher auch für diese Gesellschaft und die Einzelnen Etwas leisten soll und wirklich leistet.

In der alten Welt wird der Staat zum Selbstzweck emporgeschraubt, das Gedeihen der Individuen ist für ihn untergeordnet und wird die Privatsache eben der Individuen. Im Mittelalter geht umgekehrt der Staatsbegriff selbst verloren, Alles löst sich in Einzelbeziehungen und bestimmt unter sich und mit der Sphäre des Staatsoberhaupts abgegrenzte Rechtssphären von Ständen, Corporationen und Gliedern letzterer auf. Wo überhaupt ein „Staat", da ist zwar auch, wenn auch noch so unausgebildet, ein Rechts- und Machtzweck desselben zu constatiren. Aber im antiken und mittelalterlichen Staat leitet man daraus noch nicht unmittelbar einen Anspruch der Individuen auf Schutz und Sicherheit, welcher dann eine entsprechende Staatsthätigkeit zu Gunsten der Individuen im einzelnen Fall ohne Weiteres mit sich brächte, ab. Selbst ein Cultur- und Wohlfahrtszweck wird in gewissen Thätigkeiten auch des unentwickeltsten Staats erkennbar sein. Aber noch weniger als bei dem Rechtszweck wird hier im Volksbewusstsein ein Anspruch des Individuums auf Unterstützung und eine bezügliche Pflicht zu einer Einzelthätigkeit des Staats dem Individuum gegenüber gefolgert, wenngleich in Griechenland und Rom einzelne „öffentliche Thätigkeiten", wie Schauspiele und Aehnliches, vorkommen, die zwar für das Volks- und Staatsganze bestimmt, doch den Atomen dieses Ganzen, den Individuen Genüsse bieten (Grundlegung §. 11). Wo im antiken und mittelalterlichen Staat eine öffentliche Thätigkeit ein Individualinteresse berührt, da ist das mehr eine zufällige begleitende Folge, nicht der eigentliche Zweck der Thätigkeit. Wenn diese Thätigkeit dann aber speciell vom Einzelnen beansprucht und für ihn geleistet oder, wie bei Vergehen, durch sein Verhalten nothwendig gemacht wird, dann erscheint auch eine specielle Gegenleistung des Individuums selbstverständlich und wird regelmässig verlangt.

Erst das moderne Bewusstsein hat sich nach und nach zu der principiellen Forderung von „öffentlichen" Thätigkeiten verschiedenster Art auch im Gesellschafts- und damit mit im Individualinteresse erhoben; Thätigkeiten, welche dann ohne specielle Vergütung des Einzelnen von Diesem frei genossen und aus den allgemeinen Einnahmen bestritten werden.

Diese Verschiedenheit der Anschauungen spiegelt sich in den Zuständen des antiken und mittelalterlichen Staats einer- und des modernen Staats andrerseits ab: jenen Staaten fehlt factisch ein grosser Theil der modernen Staatsthätigkeit.

Entweder gänzlich, indem die bezüglichen Bedürfnisse — namentlich „Gemeinbedürfnisse" (Grundlegung §. 139 ff.) — nach dem Stande der Cultur und der Technik noch gar nicht vorhanden waren; oder die Bedürfnisse werden noch ganz durch privative, Genossenschafts-, Corporations- (Kirchen-) Thätigkeit wie anderseits durch den privaten Herrschaftsverband (Sclaverei-, Leibeigenen-, Frohnwirthschaft, Grundherrschaft) befriedigt. Nur hat der engste räumliche Gemeinschaftskreis Freier, die Ortsgemeinde, mitunter statt des heutigen Staats intervenirt, oder, wenn sie im Wesentlichen mit dem „Staate" zusammenfiel, wie im Alterthum und Mittelalter so vielfach in der Stadt, so bildete sich bei ihr die bezügliche öffentliche Thätigkeit zuerst als Communalsache aus, wodurch dann die Annäherung an moderne Gestaltungen, z. B. im Gebiete des Schutz-, Wege-, Markt-, Schul-, Sanitätswesens, erfolgte. Vgl. in Band III die Ausführung über die mittelalterlichen Städte §. 24—26. Ueber das alte Athen: Böckh, Staatshaushalt, Buch 3, §. 9—12 und überhaupt unten §. 22 ff. Ueber die antike Staatsidee und die Auffassung der Gerechtigkeit bei den griechischen Philosophen, mit Rücksicht auf finanzielle und Besteuerungsfragen, manche Annahmen berichtigend, Neumann in dem genannten Aufsatz in Conrad's Jahrbüchern, B. 35, S. 526 ff.

Digitized by Google

In finanzieller Hinsicht erklärt diese Verschiedenheit der antiken und mittelalterlichen von den modernen Anschauungen und Zuständen zweierlei:

Einmal den viel geringeren Umfang der früheren Finanzwirthschaft, sowohl des Staats als aller anderen ähnlichen Körper, besonders der Gemeinde. Da gleichzeitig die privatwirthschaftlichen Einnahmequellen noch relativ bedeutender waren, so konnte vollends alles Steuerwesen wenig entwickelt und die eigentliche Steuer, zumal die directe, für Ausnahmefälle, wie Krieg, vorbehalten bleiben (Fin. III, §. 6, 8, 14, 17, 19, 26, 29, 52, 65, 70 ff.). Der naturalwirthschaftliche Character, die mancherlei persönlichen Dienstpflichten, auch für „öffentliche" Zwecke, wie Wehr-, Wach-, Wegewesen, erklären diese Verhältnisse und ihre Andauer noch in anderer Beziehung.

Sodann ergiebt sich für alles frühere Steuerwesen, — soweit dasselbe die vollberechtigten Bürger und freie Fremde betraf, also nicht einfach auf dem Princip der Gewalt über und der ohne Gegenleistung bleibenden Ausbeutung von unterworfenen Landesbewohnern u. dgl. m., „Provincialen", „Bundesgenossen" beruhte — im Ganzen ein gebührenartiger Character und zwar in doppelter Weise: auch die eigentlichen Steuern vermischen sich mit gebührenartigen Elementen, oder m. a. W. die Auflegung der Steuer wird mit nach dem Gesichtspuncte des Gebührenprincips motivirt, ein Characterzug, der noch heute in dem sogen. Zwecksteuersystem, besonders von Gemeinden und Communalverbänden, sich einigermaassen erhalten hat; ferner ein eigentliches Gebührenwesen bildet sich aus, entartet aber vielfach zu eigentlichen und dann oft recht unpassenden Steuern, theils in Form übermässig hoher, zahlreicher und drückender Abgaben bei der Ausübung von Hoheitsrechten zu Gunsten Einzelner, besonders der Gerichts-, Polizeihoheit, wobei dann auch Geldstrafen, Confiscationen nicht fehlen, theils in Form eigentlicher Finanzregalien oder der Entartung von Hoheitsrechten und anderer von der Staatsgewalt an sich gezogenen Rechten zu solchen Regalien (Münze, Bergwesen, Post und dergl. mehr).

§. 21. Die Entwicklung des Gebührenwesens ist nun auch in doppelter Weise vor sich gegangen:

Digitized by Google

Einmal wird frühzeitig und gern, so bereits im früheren Mittelalter, sobald überhaupt gewisse Functionen zu „öffentlichen" werden, so im Gebiete des Schutzes und Geleites, des Markt-, Wege-, Brückenwesens, städtischer gemeinnütziger Verkehrseinrichtungen, ein Abgabewesen von Gebührencharacter — ein solches wenigstens dem Princip nach — eingerichtet. Der Ertrag liefert z. B. bei Wegen, Brücken, Märkten, bei der Gewährung von Geleit zum Schutz, die Mittel zur Herstellung, Ausführung und Erhaltung der bezüglichen Einrichtungen. Privatbezug dieser Gebühren mit durch die Organe der Gemeinschaft, die „Beamten", ist dabei öfters zu finden. Die allmälig sich vermehrende öffentliche Thätigkeit des Staats, der Gemeinde u. s. w. bringt dann in der neueren Zeit ein neues Gebührenwesen mit sich, welches wiederum zum Theil direct und indirect erst die Mittel bieten muss, diese vermehrten Thätigkeiten ökonomisch und finanziell zu ermöglichen.

Es ist vornemlich die Uebergangszeit aus dem Mittelalter zur Neuzeit, dann die Periode des „Polizeistaats", wo solches neue Gebührenwesen sich Bahn bricht, zum Theil auch noch wie in der früheren Periode die Form von Privatbezügen der Beamten bewahrt oder erhält. Auch hier aber erfolgt dann manchfach eine unrichtige Anwendung und Ausdehnung des Gebührenprincips, wiederum eine Entartung von Gebühren zu eigentlichen Steuern und damit eine Vermengung der verschiedenen Zwecke des Gebühren- und des eigentlichen Steuerwesens.

In der neueren und neuesten Zeit und vielfach noch in unserer Gegenwart wird nun dies Gebührenwesen reformirt, d. h. richtig begründet und begrenzt (Fin. I, §. 208).

Namentlich wird es von, der Erhebungsform nach verwandten, aber dem Wesen nach verschiedenen Abgaben reinen Steuercharacters, wie besonders den sogenannten Verkehrssteuern, abgeschieden, indem der im 17. Jahrhundert von Holland aus rasch sich verbreitende sogenannte Stempel richtig als eine blosse Erhebungs**form** von Gebühren und Steuern, nicht als eine besondere Art beider erkannt wird.

Das Gebührenwesen wird ferner auf manche neue Gebiete ausgedehnt, aber anderseits auch in seinen Sätzen (Taxen) ermässigt oder selbst jede Gebühr aufgehoben: d. h. das Gebührenprincip weicht theilweise oder ganz dem Princip der reinen Ausgabe. Der innere Rechtfertigungsgrund hierfür liegt in der Erkenntniss (oder wenigstens in der modernen Annahme), dass das Moment des öffentlichen Interesses bei der betreffenden Thätigkeit dasjenige des Individualinteresses überwiegt und dass die Differentirung der Vortheile und der Kostenprovocationen, welche die Thätigkeit für die Einzelnen mit sich bringt, sich zu sehr verringert, um wegen ihrer noch Gebühren zu erheben oder nach ihr zu bemessen.

Digitized by Google

Eine Annahme, in welcher man indessen mitunter wohl zu weit, in doctrinärer oder selbst in classenegoistischer Verallgemeinerung der vermeintlichen „Ausgleichung“ der Vortheile und Kostenprovocationen unter Classen und Individuen gegangen ist, z. B. in der Frage der Postportos und ihrer Ermässigung, der Telegraphentaxen, des Wegegeldes. Darüber treffende Bemerkungen von G. Cohn, Fin. S. 608 und in seinem Aufsatz in Schmoller's Jahrbuch 1886, X, über die finanzielle Behandlung der Verkehrsanstalten.

Anderseits entwickelte sich das alte gebührenartige Steuerwesen theils zu reinem Steuerwesen, theils scheidet sich aus ihm das eigentliche Gebührenwesen schärfer ab. Dort fällt also der mitspielende Gesichtspunct des Gebührenprincips fort, das reine Steuerwesen aber bürgert sich als regelmässige Einnahmequelle ein, je mehr sich der moderne Staat mit seinen umfassenden und kostspieligen Einrichtungen und Thätigkeiten und, mit dieser Gestaltung in Wechselwirkung, die moderne Staatsidee entwickelt und Aehnliches bei der Gemeinde eintritt. Das verbleibende besondere Gebührenwesen der älteren Zeit verbindet sich mit dem neuen Gebührenwesen. Es wird von seinen Missbildungen gereinigt. Es hört auch mehr und mehr auf, direct eine Einnahme des Beamten zu sein: sein Ertrag fliesst in die Staats-, resp. Gemeindecasse, der Beamte wird ausschliesslich auf festen Gehalt gesetzt. Schliesslich bildet das Gebührenwesen sich dann geschichtlich in ähnlicher Weise aus und um, wie diese Gebühren bei neuen öffentlichen Thätigkeiten.

Dies ist in grossen Zügen der allgemeine Entwicklungsgang auf diesem Gebiete.

II. — §. 22. Zur Geschichte des Gebührenwesens im Einzelnen.

Wagner, Fin. I, §. 213 ff. über den Character des älteren Finanzwesens, wo (S. 512) schon auf die „eigenthümliche Gestaltung und verhältnissmässig grosse Ausdehnung des Gebührenwesens im mittelalterlichen Staate“ hingewiesen und der gebührenartige Character vieler älteren Abgaben hervorgehoben worden ist. Ueber die Gebühren in der Rechtsform des „Regals“ und die geschichtliche Entwicklung der Regalien: Wagner, Fin. I, §. 201, 207, 210. Auf diese Finanzregalien wird im Folgenden jetzt nicht mehr näher eingegangen. Ueber Gebühren und gebührenartige Abgaben im Alterthum und Mittelalter Einzelnes mit in der Darstellung der Steuergeschichte im Bande III passim. — Stein, Fin. 3. A. S. 269 ff., 5. A. II, 1, 255 ff., mit einer Construction von „drei Epochen“ (Gerichtsgebühren, Stempelwesen, einheitliche Gebühren-Gesetzgebung), die den Dingen wieder zu viel Gewalt anthut, zu schablonenhaft ist, nur für die Amtsgebühren (Gerichts- und Verwaltungsgebühren) noch einigermaassen passt, nicht auf die übrigen Gebühren, die Stein übrigens nicht übersieht, und endlich auch durch die den „Stein'schen Regalien“ gegebene Sonderstellung schief wird. — Vocke, Abgaben u. s. w. passim, so S. 161 ff., 223 ff., 565 ff. — Historische Notizen in Noten bei Roscher, Fin. §. 22 ff.

Eine zusammenfassende Geschichte des Gebührenwesens überhaupt oder auch nur eines einzelnen Landes fehlt, was sich aus der engen Verbindung dieses Zweigs der Einnahmen mit der ganzen Verwaltung, aus der Neuheit der Wissenschaft des Verwaltungsrechts und aus der grossen Ausdehnung der Gebührenerhebung über fast alle, oft so verschiedenen Gebiete der Verwaltung zur Genüge erklärt. Zu beachten

Digitized by Google

ist nur, dass die Geschichte von Regalien, wie dem Post- und Münzregal, einen Theil der Geschichte des Gebührenwesens bildet. Stein hätte manches Willkürliche in seinen Constructionen vermieden, wenn er hier Zusammengehörendes nicht getrennt hätte.

1. Alt-Griechenland, besonders Athen.

S. Böckh, Staatshaushalt der Athener, 2 A. S. 407 ff., passim, besonders 461 ff. Einige wichtigere Puncte daraus sollen hier Platz finden. S. auch Fin. III, §. 6, 7.

Böckh unterscheidet vier Hauptarten der ordentlichen athenischen Staatseinkünfte, unter denen eine wesentlich aus Gebühren und Aehnlichem besteht: die Strafgelder nebst Gerichtsgeldern (und Einkünften von eingezogenen Gütern). Dieselbe Art Einnahmen kam auch in den andern hellenischen Staaten vor. Auch unter den anderen Einnahmen finden sich aber solche gebührenartigen Characters: so das Schutzgeld, welches nach kurzer Anwesenheit jeder Fremde als Schutzverwandter oder Ansässiger in Athen zahlen musste[1]), — der Idee nach in der That eine Gebühr, gerade nach antiker Auffassung, die sonst auch bei den Hellenen die persönlichen Steuern „vom Körper" so perhorrescirte.[2]) Die Gerichts- und Strafgelder sind finanziell bedeutend gewesen, in Athen besonders durch die Verpflichtung der Bundesgenossen, dort Recht zu nehmen. Zu diesen Geldern gehörten die Prytaneien, die jede Partei vor Anfang des Rechtsstreits bei dem Gerichtshof zu hinterlegen hatte. Die verlierende musste sie der anderen Partei erstatten.[3]) Verwandt war die Parastasis (wie es scheint bei öffentlichen Klagen zu zahlen). Beide dienen als Lohn der Richter, aber gelangen nicht direct an sie, sondern an den Staat, der daraus besoldet.[4]) Andere Abgaben und Leistungen (Parakatabole, Epobelie) scheinen meist nicht dem Staat zugefallen zu sein. Dagegen bezog dieser Geldbussen (Timemata) oder Antheile daran.[5]) In Privatsachen erhält der Kläger, in öffentlichen Rechtsstreitigkeiten der Staat die Busse des Beklagten. Auch an Tempelcassen fallen Strafen.[6]) Sehr hohe Geldbussen kamen z. B. bei Klagen über Gesetzwidrigkeit vor. „Die Unrechtlichkeit der Staatsmänner, Parteihass und Lust am Klagen musste diese Strafgelder zu einem einträglichen Zweige der öffentlichen Einkünfte machen."[7]) Wer die dem Staate verfallene Geldbusse nicht bezahlte, wurde „öffentlicher Schuldner" und unterlag nach gewissen Fristen anderen Strafen und Erhöhung der Busse.[8]) Endlich werden die eingezogenen und öffentlich verkauften Güter, in Folge der Strafe der Gütereinziehung, eine wichtige Einnahmequelle.[9]) Auch in den Tributen der Bundesgenossen u. s. w., „bei Weitem der bedeutendsten Einnahme des athenischen Staats", ist wenigstens, was die Entstehung anlangt, der mitspielende Gebührencharacter nicht zu verkennen[10]): „man führte für die Bundesgenossen Krieg und sicherte sie gegen die Barbaren"[11]), — dafür der Tribut.

2. Rom.

S. die Werke über römische Rechtsgeschichte, Process, die einzelnes Hierhergehörige enthalten, so über Gerichtsgebühren, Strafen. Jetzt besonders Marquardt, römische Staatsverwaltung (besonders Finanzverwaltung), 2. B. (Leipzig 1876) S. 76 ff. und Mommsen, römisches Staatsrecht, B. 1 u. 2, 1. Abth., Leipzig 1871 u. 74 (ich benutzte die 1. Aufl.), mit manchen Einzelheiten aus dem Finanzwesen, die mit Gebühren zusammenhängen. Auch II, 2. Abth. passim. Ich beschränke mich auf die Hervorhebung einiger characteristischer Puncte wesentlich nach diesen Werken. Zu vergleichen Fin. Band III, §. 8—11 über die römische Besteuerung; ebendaselbst S. 21 weitere Literatur.

Leitender Grundsatz war lange: Unentgeltlichkeit der Städtischen Aemter, Besoldung nur für den Subalternen. Der Beamte erhielt aber Ersatz der Kosten seiner Auslagen, zum Theil in Form von Bauschsummen. Später entwickelt sich allgemeines Gehaltswesen.[12]) Aber gesetzliche Sporteln sind dem älteren Recht völlig fremd und den höheren Beamten überhaupt niemals gezahlt worden. Erst in der zweiten Hälfte des 5. Jahrhunderts scheinen die gesetzlichen Gerichts-

---

[1]) Böckh S. 445. [2]) Eb. S. 407. [3]) Eb. S. 462, auch über die Höhe der Abgabe. [4]) Eb. S. 476. [5]) Eb. S. 488. [6]) Eb. S. 494 ff. Beispiele. [7]) Eb. S. 503. [8]) Eb. S. 506 ff. [9]) Eb. S. 516 ff. [10]) Eb. S. 520 ff. [11]) Eb. S. 524. [12]) Marquardt S. 98 ff. Mommsen I, 238—249.

Digitized by Google

gebühren zu Gunsten der Unterbeamten aufgekommen zu sein, die dann rasch eine bedeutende Höhe erreichten und den Rechtsuchenden eine schwere Last wurden.[1])

Ein förmliches Gebührenwesen findet sich namentlich beim Cultus, der in Rom Staatsinstitution war.[2]) Die Gebühren bilden hier neben dem Einkommen aus dem Göttergut und den Zahlungen aus dem Aerar der Gemeinde (dies z. B. für die Gehalte der Priester) eine dritte regelmässige Einnahme zur Deckung der Kosten des Cultus. Die Gebühren scheinen in die besonderen Cassen der einzelnen Tempel geflossen zu sein, so das Antrittsgeld der Priester und Abgaben für den Eintritt in die Tempel, Zutritt zur Opferstätte, Darbringung des Opfers. Die Arca pontificum, eine Art centrale Sacralcasse, bezog insbesondere verschiedene Bussen, namentlich die Processbussen (sacramenta), die seit Uralters bei der Eröffnung eines Civilprocesses nach dem Werth des Streitgegenstands als Strafgeld von beiden Parteien zu erlegen waren. Der siegende Theil erhielt seine Einlage zurück. Später wird die verfallene Summe nach Erledigung des Processes eingezogen. Sie dient für die öffentlichen Opfer; später floss sie vielleicht in die Hauptstaatscasse.[3])

In umfassendem Maasse bestanden auch in Rom noch sonst Strafgelder (Bussen, multae), deren Marquardt sechs Arten, mit den genannten Processbussen, unterscheidet[4]): als Coercitionsmittel, um Ungehorsam und Widersetzlichkeit gegen die Obrigkeit zu strafen; als Criminalstrafe (Ertrag verwendet zu Spielen, Bau und Ausstattung von Tempeln; nicht ins Aerar fliessend); als angedrohte Geldstrafe bei Ueberschreitungen; als dem Erben bei Nichterfüllung der testamentarischen Bedingungen angedrohte Geldstrafe; als Sepulcralmulte, d. h. als Strafe, welche für Verletzung eines Grabes in der Inschrift angedroht ist. — Ausserdem: Einziehung des Vermögens (bona damnatorum) bei Capitalstrafe.[5])

Auch an Gebühren und gebührenartigen Leistungen in der volkswirthschaftlichen Sphäre fehlt es nicht. Bei den Landstrassen, die zwar auf öffentliche Kosten (des Aerars, der Provinzialcassen) hergestellt werden, wird die Unterhaltung auf die Anlieger abgeschoben.[6]) Auch (Chaussee-) Wegegeld soll vorgekommen sein. In den Städten (Rom) ist die Instandhaltung und Umpflasterung des Pflasters und der Trottoirs auch Sache der Anlieger. Bei Säumigkeit liess später der Aedil die Arbeit auf Rechnung des Pflichtigen durch Unternehmer in Accord ausführen.[7]) Das Wasser der öffentlichen Wasserleitungen dient zunächst zur Speisung der öffentlichen Brunnen. Seine Benutzung ist hier unentgeltlich. Daneben scheint aber eine Bezahlung für die Benutzung des die Bassins überströmenden Wassers zu Bädern und Gewerbezwecken (Walkereien) stattgefunden zu haben: also für speciellere Privatzwecke.[8]) Auch ein (verpachtetes) Standgeld von Budeninhabern wird erwähnt.[9])

Ausserordentlich lückenhaft ist auch trotz der neuesten Forschungen, der Benutzung des Inschriften-Materials u. s. w. die Einzelkenntniss der griechischen und römischen Finanzverhältnisse und wohl des Gebührenwesens ganz besonders. Denn hier hat die finanzielle Seite keine selbständige Bedeutung und zog die Aufmerksamkeit wenig auf sich. Gewohnheitsrecht, Verordnungen untergeordneter Organe sind oft die Grundlagen, die selbst schon wieder weniger allgemein bekannt und nicht regelmässig aufgezeichnet werden. Es sind daher öfters nur rein zufällig Einzelheiten auf uns gekommen. Wenn in den antiken Staaten aber so Manches unentgeltlich oder fast unentgeltlich geliefert wurde, Spiele, Bäder, Wasser, Strassenbau, so liegt auch dafür der letzte Erklärungsgrund in der Basis der antiken Volks- und Staatswirthschaft: in der Unfreiheit der Massen, neben einer kleinen Schicht Freier, und in der Ausbeutung der Fremden durch Raub, Krieg, Tribut, Provinzial-Verwaltung, „Bundesgenossenschaft“ u. s. w.

§. 23. — 3. Germanisch-romanisches Mittelalter.

S. die Werke über deutsche Rechtsgeschichte, von denen auch die Lehrbücher, wenngleich zum Theil nur sehr kurz, auf die Finanzen, früher des Deutschen Reichs, später auch der Territorien eingehen. Nähere Literaturangaben in Fin. III, S. 33 ff. und passim. Die älteren Schriften von Hüllmann, Deutsche Finanzgeschichte des

[1]) Mommsen I, 249. [2]) Eb. II, 1, S. 15 ff. Marquardt S. 78 ff. [3]) Marquardt S. 282 Note 2. [4]) Eb. S. 279 ff. [5]) Eb. S. 278. [6]) Eb. S. 89. Mommsen II, 1, 428. [7]) Mommsen II, 1, 475. [8]) Eb. S. 416, 478, auch II, 2, (2. A.) S. 1006, 1007. [9]) Marquardt S. 270.

Digitized by Google

Mittelalters, Berlin 1805, mit dem Nachtrag dazu: Geschichte des Ursprungs der Regalien in Deutschland, Frankfurt 1806, Lang, historische Entwicklung der teutschen Steuerverfassung seit den Carolingern bis auf unsere Zeit, Berlin und Stettin 1793, sind formell und materiell zwar vielfach veraltet und entsprechen dem heutigen Stand der historischen Wissenschaft und der Quellenkunde nicht mehr. Aber sie sind doch in Ermangelung neuerer zusammenfassender Arbeiten, an die freilich jetzt ganz andere Ansprüche gemacht werden, noch immer unentbehrlich. Ilse's Geschichte des Deutschen Steuerwesens (1. Abth., Giessen 1844) ist in der carolingischen Zeit stecken geblieben. Reichhaltiges Material ist kritisch verarbeitet in G. Waitz' Deutscher Verfassungsgeschichte, mit vielen Angaben über gebührenartige Einnahmen in der 1. Hälfte des Mittelalters, daher für diesen Abschnitt besonders beachtenswerth. S. B. I, 2. A. (Kiel 1865), 254 ff., 306, 309 für die älteste Periode; B. II, 2. A. (1870) für die merovingische Zeit des fränkischen Reichs, S. 137, besonders Kap. 7. S. 553—645 „Leistungen des Volks und Einkünfte des Königs"; B. IV (1. A. 1861), Kap. 6 „Verwaltung, besonders Finanzen" in der carolingischen Zeit, B. VIII, 216 ff. Auch in einzelnen anderen Abschnitten Hierhergehöriges, über Bussen, Gerichtsgefälle u. s. w. — Ueber Zölle s. besonders Falke, Geschichte des Deutschen Zollwesens, Leipzig 1864, mit dem genaueren Nachweis des gebührenartigen Wesens der älteren Zölle (Wegezölle u. s. w.). Vgl. meine Fin. III, §. 14 ff., 17 ff., 29 ff. — Besonders lehrreich ist sonst die ältere englische Finanzgeschichte mit ihren vielen gebührenartigen Einnahmen und grossen Missbräuchen dabei. S. namentlich Gneist, englisches Verwaltungsrecht, B. 1 (2. A.) passim und Vocke, Geschichte der britischen Steuern, besonders „Gebühren mit Ausschluss des Stempels", Gerichtssporteln u. s. w., S. 194 ff., meine Fin. III, §. 68, 70 ff. Im Uebrigen besteht bis in die zweite Hälfte des Mittelalters in den hierhergehörigen Abgaben viele Verwandtschaft in den germanisch-romanischen Ländern, auch in Frankreich, entsprechend der Feudalverfassung. S. über Frankreich die älteren Schriften von de Monthion, Bresson, Bailly, dann namentlich Clamageran, für die frühere und die mittlere Periode des Mittelalters: Vuitry, études sur le régime financier de la France avant la révolution, Paris 1878, besonders I, p. 31 ff. (Steuern unter den Merovingern) und 2. Studie, 5. Kap., Einkünfte des Königs im 11. bis 13. Jahrhundert, besonders p. 310, 409 ff. Meine Fin. III, §. 50, 52 ff. — Hier kann nur Einzelnes von besonders characteristischer Bedeutung hervorgehoben werden, namentlich nach Waitz.

Gebührenartiges Einkommen des Königs ist schon für die erste historisch bekannte Zeit der Germanen bezeichnend. Dem König als oberstem Richter und Friedensbewahrer fällt ein Theil der Bussen zu.[1]) Im fränkischen Reich der Merovinger bezieht er Schutzgelder, Friedensgeld, andere Bussen, besonders für Uebertretung königlicher Befehle und in ähnlichen Fällen, so bei unterlassener Heerfolge („Heerbann" als Name der Strafe) (Fin. III, S. 42). Dann sind die Confiscationen, so des Guts der Friedlosen und gewisser Verbrecher (Landesverrath, Untreue) eine wichtige Einkommenquelle, die in dieser Periode vielfach gemissbraucht wird.[2]) In Zöllen, Wegegeldern, Hafen-, Markt- u. dgl. Geldern ist ebenfalls Gebühr enthalten: mit dem Gesichtspunct einer Vergeltung von Leistungen.[3]) Im carolingischen Reiche bleiben diese Verhältnisse. Die Gerichtsgefälle u. dgl. sind nur zum Theil schon in andere Hände, wie des Grafen übergegangen.[4]) Confiscationen brachten neues Land, was freilich vielfach bald wieder vergeben wurde.[5]) Die Wege-, Brücken-, Hafen-, Marktgelder behielten gesetzlich den alten Gebührencharacter, in der Praxis immer weniger. Sie gingen auch vielfach an Andere über.[6]) Für die ganze Periode des früheren Mittelalters und der vorausgehenden Zeit ist der Character des Strafrechts auch finanziell wichtig: Die Strafen sind überwiegend Geldbussen oder mit solchen verbunden. In den sonst vorkommenden, formell und materiell mehr steuerartigen Abgaben, z. B. der Kirche, wie den jährlichen „Geschenken", die den Character der Freiwilligkeit im carolingischen Reich bereits verloren haben, liegt der Gesichtspunct einer Gegenleistung für bedurften und genossenen Schutz

[1]) Waitz I, 306, 309. [2]) Lang S. 21. Hüllmann, Finanzgeschichte S. 152. Waitz II, 588—596. [3]) Lang S. 25. Falke, Zölle S. 12, 15. Waitz II, 601 ff. [4]) Waitz IV, S. 7, 144, 378. [5]) Eb. S. 117 ff. [6]) Eb. S. 51 ff.

deutlich ausgeprägt, also wieder zugleich etwas Gebührenartiges.[1]) Aehnliches gilt von den Schutzgeldern der Juden.

Wesentlich gleichartig war die Gestaltung und Entwicklung in England in der angelsächsischen Periode. Hier sind nur die gebührenartigen Einkünfte des Königs aus der Kriegs-, Gerichts- und Polizeiherrlichkeit bei Verringerung des königlichen Lands früh bedeutend und missbräuchlich ausgedehnt. Aber auch hier ist davon, besonders von den Gerichtsgefällen, viel an die Grundherren als Inhaber der Privatgerichte übergegangen. Im Fremdenschutzrecht, in der Einräumung des Friedens an Hafen- und Marktorte und dem Bezug von Abgaben dafür ist überall der Gebühren-Gesichtspunct unverkennbar.[2])

In der Periode des Lehensstaats tritt der Gebührencharacter der Gefälle und Abgaben, zwar in ungleichem Maasse in den einzelnen Staaten nach der Machtstellung des Königs, aber im Ganzen doch überall gleichartig hervor. Besonders scharf ist diese Entwicklung im normannischen Staate Englands. „Es steht in bester Uebereinstimmung mit dem wesentlich privatrechtlichen Character des Lehensstaats, dass sich die alten Könige für Alles, was sie einem Unterthan gewährten und erlaubten, bezahlen liessen. Das do ut des und facio ut des ist hierauf vollkommen anwendbar und es giebt keinen anderen Gesichtspunct und keinen anderen Grundsatz für die Erklärung der Gebühren.“ Dispensationen von Ge- und Verboten, Ertheilung von Erlaubnissen, Gnaden, Gefälligkeiten u. dgl. m., Alles muss bezahlt werden.[3]) Der Finanzgesichtspunct drängt sich so in den Vordergrund, z. B. bei der Rechtspflege, dass darin nur eine äusserst schlimme Entartung des an sich berechtigten Gebührenwesens erkannt werden kann.[4]) „Die Stellung des Königs ergab eine lange Reihe arbiträrer Gewalten, Verhältnisse, in denen er bewilligen oder versagen konnte. Dabei erscheint als unveränderliche Maxime, dass nichts, was versagt werden kann, ohne Geldgebühr gewährt wird.“[5]) Gneist unterscheidet fines (Gebühren) für Liberties und Franchises; in Processsachen, „seit Heinrich II. unübersehbar“; für Gnadenbewilligungen von Aemtern, Gilden, Dispensationen, für Lehenserneuerung und Veräusserungen. Grosser Umfang der Verwirkung von Land und Vermögen durch Felonie; Confiscationen. — Aehnlich in Frankreich in dieser Periode (11. bis 13. Jahrhundert), nur dass hier der Bezug der Gerichts- und ähnlichen Gefälle mehr vom König an den Grundherrn übergegangen ist.[6]) In Deutschland ist der Missbrauch dieses Gebührenwesens bei dem Niedergang der königlichen Macht geringer, während die Territorialherren doch nur allmälig die Macht zur Ausdehnung dieser Abgaben erringen konnten. Die Schirm- und Schutzrechte führten aber auch in Deutschland zu halb steuer-, halb gebührenartigen Abgaben an den Kaiser, die Landesherren, die Gerichts- und Grundherren u. s. w. für Fremde, Kaufleute, Reisende, Juden, Kirche, geistliche Stifter u. s. w. An die Wegegelder schliessen sich die Geleitsgelder.[7]) Eine besonders characteristische Abgabe ist in Deutschland wie in Frankreich und England das „Judengefälle“, Juden-Schutzgeld u. dgl. (kaiserliche „Kammerknechte“).[8])

Zur Erklärung und Entschuldigung der damaligen finanziellen Missbräuche bei gebührenartigen Abgaben und bei den ihnen zu Grunde liegenden Thätigkeiten der Staatsgewalt dient vornemlich die Thatsache des Mangels anderweiter ordentlicher Einkünfte, bei doch vielfach steigendem königlichem, fürstlichem und öffentlichem Bedarf. Das eigentlich domaniale Einkommen verringerte sich mit der Vergebung des Domänenbesitzes (Fin. I, §. 213 ff.). Ein umfassendes einträgliches eigentliches Steuerwesen fehlte noch. Die Steuern dieser Art wurden von den Pflichtigen, bez.

---

[1]) Waitz IV, 92. [2]) Gneist, englisches Verwaltungsrecht I, 28 ff., 29 ff. Vocke, britische Steuern S. 197. [3]) Vocke S. 194. [4]) Eb. S. 197 ff., besonders über Gerichtssporteln und Strafen. — Vgl. Fin. III, §. 72, 73. — Gneist, I, 182 ff., 191 ff. [5]) Gneist I, 185. [6]) Vuitry I, 310 ff. [7]) Hüllmann, Finanzgeschichte 182 ff., Regalien S. 42 ff. Waitz VI, 450 ff., 460, 466, 496, VII, 192, 253, 378, 383, Falke, Zollwesen S. 53 ff., 63. Einzelnes auch bei Zeumer, deutsches Städtewesen im 12. und 13. Jahrhundert, Leipzig 1878. [8]) S. Hüllmann, Regalien S. 52, Waitz VI, 450 u. a. St., Vocke S. 161 ff. (Juden „eine Art Domäne“), Vuitry I, 315 ff. (Juifs et Lombards und fiscalische Maassregeln gegen sie).

Digitized by Google

den steuerbewilligenden Ständen möglichst an einer Steigerung über die herkömmliche Höhe und an einer Ausdehnung über die herkömmlichen oder festgesetzten Zwecke und Zeiten hinaus verhindert. Bei neuen Steuern für ausserordentliche Zwecke u. s. w. wurde der Standpunct: Leistung und Gegenleistung möglichst bewahrt.

§. 24. In der zweiten Hälfte des Mittelalters und in der sogenannten Neuzeit seit dem 16. Jahrhundert wurden diese älteren gebührenartigen Abgaben allmälig von den schlimmsten Auswüchsen und Missbräuchen gereinigt und wo sie an Grundherren u. s. w. gekommen, möglichst wieder an den Staat als solchen und an seinen Repräsentanten, den König, Landesherrn, zurückgenommen. Reste selbst der ältesten, der Straf- und Gerichtsgelder, der Zölle und Geleitsgelder, der Schutzgelder sind aber bis auf unsere Zeit gelangt und bilden mit den nutzbaren Regalien nach allgemeinem deutschen Staatsrecht einen Bestandtheil des sogenannten Kammerguts. Die finanzwissenschaftliche Aufgabe diesen Abgaben gegenüber ist im 1. Bande (§. 208) schon dargelegt worden.

Vgl. auch für diese spätere Periode die genannten Schriften von Hüllmann und Lang mit einzelnen Notizen, Gneist, Vocke. Von einzelnen finanzhistorischen Arbeiten: Falke, Zollwesen, S. 128 ff. (Wegezölle u. s. w. als Entgelt für Leistungen in den letzten Jahrhunderten des Mittelalters; Geleitsgeld, für den Landesherren den zollfreien Städten gegenüber ein Mittel, diese in anderer Form doch zu treffen, S. 136 ff.). Oberleitner, Fin. Nieder-Oesterreichs im 16. Jahrhundert, Wien 1863, passim (u. A. S. 41 ein Brückenmauthtarif). Hoffmann, Finanzwesen von Würtemberg im 16. Jahrhundert (Tübingen 1840, S. 40 ff. (Regalien), 76—82 (Gebührenartige Einnahmen). Für Preussen: Schmoller, Epochen der preussischen Finanzpolitik (Jahrbücher für Gesetzgebung u. s. w. im Deutschen Reich, 1877, S. 33 ff.), S. 35, 66. Isaaksohn, Geschichte des preussischen Beamtenthums, I (1874), 55, 87, 108, 151, 198 (Antheile des Stadtrichters an den Bussen, den Gebühren für eizelne Gerichtsacte, durch Sportelordnungen geregelt, so unter Joachim I, s. auch S. 207, 208), auch II (1878) passim, 96 (Statistik), 117 u. a. m. Riedel, brandenburgisch-preussischer Staatshaushalt passim, S. 6, 7, die Tabellen der Beilagen I u. II u. ff., mit einzelnen gebührenartigen Einnahmen aus der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts und aus der Zeit des Grossen Kurfürsten. Die verschiedenen Strafgelder im Verhältniss zum Gesammteinkommen noch bedeutend. Vgl. in Fin. III passim die Angaben über Stempel und Aehnliches (Oesterreich §. 44 N. 8, Preussen §. 49 N. 4, Frankreich §. 65, England §. 87). Auch Fin. I, §. 206 über die Entstehung und Verbreitung des Stempelwesens von Holland (1624) aus. Ueber die Einbürgerung der Steuerwirthschaft Fin. III, §. 25, 30, 32, 54, 74 (in Deutschland, Frankreich, England).

Je mehr in der Neuzeit, besonders seit dem 16. Jahrhundert und dann nach dem 30jährigen Kriege, die Naturalwirthschaft durch die Geldwirthschaft vollends verdrängt wird, stehende Heere aufkommen, der öffentliche Bedarf wächst, um so weniger reichen die alten Einnahmequellen, Domänen, Regalien, Gebühren mehr aus und besonders indirecte, dann auch directe Steuern werden vermehrt und erhöht. Absolut und relativ verliert dadurch das ältere Gefäll- und Gebührenwesen seine Bedeutung. Aber neuere Arten Gebühren kommen jetzt in Verbindung mit Steuern (Verkehrssteuern), mit dem Stempelwesen, mit verbessertem Wegewesen, mit andern volkswirthschaftlichen Einrichtungen, wie z. B. der Post, auf.

Von besonderer Wichtigkeit war die im 17. Jahrhundert rasch und allgemein erfolgende Ausbreitung des Stempelwesens, das dann im 18. Jahrhundert weiter entwickelt, ausgedehnt und systematisirt wurde. Dem Stempel wurden verschiedenerlei gerichtliche und Verwaltungsactenstücke, dann aber auch Privaturkunden über Verträge und andere Rechtsgeschäfte unterworfen. Gebühren- und Steuerelemente waren in der Stempelabgabe vielfach verbunden, bei den öffentlichen Actenstücken waltete das Gebührenelement, bei den stempelpflichtigen Privaturkunden das Steuerelement (Verkehrssteuer) meist vor. Die Gerichtskosten wurden in Sportel- und Gebührentarifen regulirt, der Privatbezug der betreffenden Abgaben Seitens der Richter und Beamten zu Gunsten der Staatskasse beseitigt oder beschränkt, das System fester Besoldungen statt des Sportelbezugs ausgebildet, das Gerichtskosten- und Stempelwesen verbunden. „Gebühr“ und „Steuer“ blieb aber auch in diesen Gerichtskosten- und ähnlichen Amtstarifen vermischt.

Digitized by Google

So bildet sich allmälig das grosse Gebiet des modernen Gebührenwesens aus, in welchem aber manche uralte Zweige, wie die Gerichts-, Straf-, Wegegelder u. dgl. m., noch immer zu finden und nur rationell nach den neueren Rechtsanschauungen und wirthschaftlichen Interessen umgebildet sind.

Im Grossen und Ganzen tritt freilich das eigentliche Steuerwesen wie gegen die Domänenwirthschaft, so auch gegen die Gebührenwirthschaft in allen Culturstaaten in den Vordergrund: der privatwirthschaftliche Grundsatz „Leistung und Gegenleistung", der dem älteren Finanzwesen so characteristisch ist, weicht den gemeinwirthschaftlichen Grundsätzen „Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit" und „Ausführung der öffentlichen Gesammtzwecke mit den durch allgemeine Steuern beschafften Gesammtmitteln." (Vgl. Grundlegung §. 158.)

III. — §. 25. **Die Uebertragung von gebührenartigen Einkommenzweigen an den Staat und die Selbstverwaltungskörper.** Wie bei den privatwirthschaftlichen Einkommenzweigen (Fin. I, §. 218) handelt es sich auch bei den gebührenartigen immer um zwei allgemeinere Fragen:

Einmal, ob solche Zweige, bez. ob die ihnen zu Grunde liegenden Einrichtungen, Anstalten und Thätigkeiten überhaupt in den Händen des Staats, der Gemeinde u. s. w. sich befinden sollen, also eventuell ob sie beizubehalten, neu einzuführen, aufzugeben sind;

sodann wie sie, im Falle der Staatsübernahme u. s. w. verwaltet und finanziell behandelt werden sollen. Ist hier einmal das Gebührenprincip statt des gewerblichen und des Besteuerungsprincips angenommen worden, worüber wieder mehr allgemeine politische, volkswirthschaftliche und ähnliche Rücksichten als finanzielle entscheiden müssen (§. 18), so handelt es sich um das Maass der Anwendung des Gebührenprincips oder um die Bestimmung der Höhe der Gebühren. Davon wird unten in §§. 67—69 gehandelt werden.

Die erste Frage, nach dem „Ob" des öffentlichen Besitzes, ist die eigentlich principielle. Sie ist wieder in erster Linie und in eminentem Sinne eine Frage der Allgemeinen Staatslehre, der Verwaltungs-, Social- und Volkswirthschaftspolitik, und zwar in noch höherem Maasse als die analoge Frage bei den Zweigen des Privaterwerbs. Der finanzielle Gesichtspunct muss daher hier sehr zurücktreten. Deswegen ist auch diese Frage wieder nicht in der Finanzwissenschaft principiell zu entscheiden.

Diese hat vornemlich nur von der Entscheidung, welche die Geschichte, die gegenwärtige Praxis und andere Wissenschaften oder andere Theile der Politischen Oekonomie (die Wirthschaftliche Verwaltungslehre) gegeben haben, Act zu nehmen. Alsdann hat sie für die Lehre vom Finanzbedarf und, wenn die bezüglichen Einrichtungen aus inneren sachlichen Gründen als Gebührenzweige — statt als Steuer-

Digitized by Google

oder als Privaterwerbs-Zweige — behandelt werden sollen, für die Lehre von den Einnahmen daraus die finanziellen Folgerungen zu ziehen.

Damit ist die Grenze der Aufgabe der Finanzwissenschaft zunächst für das ganze Gebührenwesen bezeichnet.

Indessen ist das letztere alsdann doch auch in Betreff der ersten Frage mit Rücksicht auf die regelmässige geschichtliche Entwicklung unseres Staats- und Communallebens, in die beiden grossen Abtheilungen der Rechts- und Verwaltungsgebühren und der Cultur- und Wohlfahrtsgebühren zu trennen. Wie in der Praxis der finanzielle, so hat in der Theorie der finanzwissenschaftliche Gesichtspunct bei der Frage der Uebernahme von Einrichtungen des Cultur- und Wohlfahrtsinteresses auf den Staat und die Gemeinde u. s. w. mit Recht eine grössere Mitberücksichtigung zu verlangen.

Fin. I, §. 205. Eine solche, in den Grenzgebieten freilich fliessende, Trennung ist ein Bedürfniss der Theorie und Praxis des Gebuhrenwesens, worin mich Stein's abweichende Behandlung nur bestärkt hat. Auch Umpfenbach's polemische Bemerkungen, Fin. 2. A. S. 102 Note, konnten mich nicht veranlassen, an meiner früheren Auffassung und an der Darstellung in der 1. Auflage etwas zu verändern.

Die Frage, ob und welche gebührenartige Einkommenzweige, mithin diesen zu Grunde liegende öffentliche Einrichtungen der Staat, die Gemeinde oder eine andere „räumliche Zwangsgemeinwirthschaft" (Selbstverwaltungskörper) überhaupt besitzen soll, fällt vielfach zusammen mit der Frage nach den Zwecken und nach dem Bereich der Staats- und Communalthätigkeit (Grundlegung, Abtheilung I, Kapitel 4, zum Theil 3). Diese Frage ist, besonders was die Feststellung dieses Bereichs im Einzelnen anlangt, immer mehr oder weniger eine historisch- und örtlich-relative. Sie ist aber in Betreff des Rechts- und Machtzwecks und der zu seiner Verwirklichung dienenden Einrichtungen in Folge der geschichtlichen Entwicklung der modernen Culturvölker für uns jetzt dahin entschieden, dass der Staat und eventuell nur von ihm in bestimmten Fällen delegirt ein Verwaltungskörper, wie die Gemeinde, diesen Zweck und was zu ihm gehört allein durchführt (Grundlegung §. 167).

Es liegt nicht in der Aufgabe der Finanzwissenschaft, diese Entscheidung zu erörtern. Sie muss sie hinnehmen und daher einfach in der Lehre vom Finanzbedarf die Consequenz ziehen, dass die Deckungsmittel für die Realisirung des Rechts- und Machtzweckes beschafft werden müssen (Fin. I, §. 60); und in der Lehre von den Gebühren die weitere Consequenz, dass alle solche Gebühren, welche sich an Einrichtungen und Einzelthätigkeiten dieses Zwecks knüpfen, ausschliesslich dem Staate oder der delegirten Commune oder anderen ausdrücklich vom Staate zum Bezug ermächtigten Organen zufliessen müssen. Es handelt sich hier eben durchweg um Einrichtungen und Thätigkeiten, welche ein Ausfluss „wesentlicher Hoheitsrechte" oder „Regalien" (in diesem Sinne, — wenn man diesen Ausdruck

„Regalien" noch gebrauchen darf — sind, d. h. derjenigen Rechte und Gerechtsame, die in einem bestimmten Zeitalter, insbesondere in unseren gegenwärtigen modernen entwickelten Culturstaaten, als „wesentliche Hoheitsrechte" anzusehen sind oder doch allgemein als solche angesehen werden.

§. 26. Anders liegt die Sache jedoch auf dem Gebiete der Einrichtungen zur Verwirklichung des Cultur- und Wohlfahrtszwecks. Eine so allgemeine Entscheidung wie auf dem Gebiete der Einrichtungen des Rechts- und Machtzwecks zu Gunsten principiell ausschliesslicher Staats- und Communalthätigkeit ist bisher noch nirgends das Ergebniss der geschichtlichen Entwicklung der Praxis gewesen und kann auch in der Theorie hier nicht als Postulat aufgestellt werden.

Dies Postulat liesse sich in der juristischen Terminologie nur als eine allgemeine Regalisirung der privatwirthschaftlichen Thätigkeiten und in der ökonomischen Terminologie nur als ausschliesslich gemeinwirthschaftliche Organisation der Volkswirthschaft bezeichnen. Als eine Frage der Organisation der Volkswirthschaft muss das Postulat in der „volkswirthschaftlichen Grundlegung" erörtert werden. Aus diesem Theil der Politischen Oekonomie ist hier nur in Uebereinstimmung mit der Geschichte und gegenwärtigen Praxis unserer Culturvölker die Thatsache zu entnehmen, dass die Uebertragung von Cultur- und Wohlfahrtseinrichtungen, einschliesslich der Zweige materieller Production, auf den Staat oder auf einen Selbstverwaltungskörper (auf eine „Zwangsgemeinwirthschaft") als offene Frage behandelt werden muss, welche wesentlich nach Rücksichten socialer, culturlicher, ökonomischer und technischer Zweckmässigkeit zu entscheiden ist (Grundlegung, 1. Abth., 3. Kap., von der Organisation der Volkswirthschaft). Da gerade solche Rücksichten zeitlich und örtlich verschieden sind, lassen sich keine allgemeinen absolut giltigen Regeln aufstellen. Principiell kann jede hiehergehörige Einrichtung „öffentliche" Angelegenheit des Staats, der Gemeinde werden, kann aber auch jede, unter Umständen, Privatangelegenheit bleiben.

Auch darüber, ob der Staat oder von ihm ermächtigt ein Selbstverwaltungskörper eine solche Einrichtung ausschliesslich an sich ziehen (sie, wieder in diesem Sinne des Worts, „regalisiren") oder sie nur etwa neben den Privatwirthschaften übernehmen soll, ist nach wechselnden Zweckmässigkeitsrücksichten der angedeuteten Art zu entscheiden, daher doch wieder keine allgemeine Regel zu geben.

Die Heraushebung bestimmter einzelner Einrichtungen des Wohlfahrtsgebiets, welche in unserer Zeit und in unseren Volkswirthschaften passend dem Staate ausschliesslich übertragen werden, als „moderne Regalien", wie nach der neueren Lehre L. Stein's von den „Regalien des Communications- und des Umlaufswesens", erscheint demnach auch willkürlich und gezwungen.

S. Stein, Fin., 3. A., S. 229 ff.; 5. A. II, 1, 250 ff., 307 ff. Im Einzelnen zur ersten Kategorie Post, Eisenbahnen (jetzt auch Wege, Canäle, Brücken, 5. A. S. 344), Telegraph, zur zweiten Münze, Papiergeld, Lotterie. S. darüber und dagegen Fin. I, S. 476 und §. 204. Vom Standpuncte der neueren Gemeinwirthschaftslehre aus, wie sie Schäffle in seinem System und ich (in meiner Grundlegung), jetzt auch Sax in umfassenderer, aber m. E. vielfach unhaltbarer Ausführung in seiner Grundlegung zu vertreten suchen, leidet die Stein'sche Regalienlehre auch an einem principiellen Fehler: sie will endgiltig nur gewisse Einrichtungen als Bedingungen des socialen und wirthschaftlichen Zusammenlebens dem Staate übertragen. In anderen Abschnitten seines Werks, so schon in der Gebührenlehre, beim Bergbau kommt Stein denn auch mit seiner Regalienlehre in beständige Widersprüche. Stein's Inconsequenz in seiner Scheidung von Gebühren und Regalien rügt auch Roscher (Fin. §. 22, Note 2), der sonst mit seinem engeren Gebührenbegriff anders steht. Stein's jetzige Unterscheidung von „eigentlichen" und „Regaliengebühren" ist übrigens immerhin ein Zugeständniss an die hier vertretene andere Auffassung. Vgl. Sax, Grundlegung S. 480 ff.

Digitized by Google

Im Allgemeinen lässt sich nur nachweisen, dass bei den modernen Culturvölkern immer mehr Einrichtungen dieses Gebiets ökonomisch und technisch für die gemeinwirthschaftliche Gestaltung fähig werden und aus den verschiedensten und wichtigsten Zweckmässigkeitsgründen, u. A. socialpolitischer, aber auch finanzpolitischer Art, dann auch dem Staate und der Commune vielfach übertragen werden. Auch ist ein solches Vorgehen in der Regel principiell und practisch zu billigen. Mehrfach erfolgt eine solche Uebertragung wohl, und aus guten Gründen, selbst ausschliesslich, so dass dann nach dem positiven Rechte eines Landes diese Einrichtungen wieder „Regalien" genannt werden könnten, ohne allgemein in der Politischen Oekonomie als solche gelten zu müssen.

Namentlich auf dem Gebiete des Verkehrswesens i. w. S., im Münz-, theilweise im Bank-, Versicherungs-, im Communications- und Transportwesen ist dies die Sachlage bei uns. Schon im ersten Bande ist gezeigt worden, dass eine Gebühren-Einrichtung durch solche „Regalisirung", sobald letztere nur den Zweck hat, die Einrichtung besser ausführen zu helfen und nicht als Mittel zur Erhebung einer eigentlichen Steuer dient, nicht aufhört, zum Gebührenwesen zu zählen und dass daher eine besondere Einnahmeart „aus Regalien" dieser Regalisirung wegen in der Finanzwissenschaft nicht zu statuiren ist (Fin. I, §. 207, 210).

Die Entscheidung darüber, ob eine Einrichtung von Staat, Gemeinde u. s. w. überhaupt und ob sie ausschliesslich übernommen werden soll, muss dann für jede einzelne Gattung von Einrichtungen nach den eigenthümlichen Verhältnissen derselben und im concreten Fall nach Erwägung aller mit in Betracht kommenden Gesichtspuncte des wirklichen Lebens erfolgen.

Die allgemeineren theoretischen und principiellen Erwägungen für jede Gattung von Fällen hat daher namentlich wieder die Innere und die Wirthschaftliche Verwaltungslehre zu erörtern und nach ihren Gesichtspuncten dann zu entscheiden, z. B. ob und welche Schulen, Wege, Verkehrsanstalten, Banken u. s. w. der Staat oder ein Selbstverwaltungskörper zu übernehmen hat, ob ausschliesslich oder ob neben den Privaten u. s. w.

§. 27. Allgemein ist dabei aber auch für die Theorie anzuerkennen, dass bei jeder solchen Einzelfrage auch das finanzielle Moment als eine der zu beachtenden Zweckmässigkeitsrücksichten mit zu sprechen hat, wie denn dieses Moment im concreten Fall der Praxis nothwendig stets mit entscheiden wird. Insofern ist daher auch das Gebiet der Cultur- und Wohlfahrtsgebühren und der bezüglichen Einrichtungen mehr als dasjenige der Rechts- und Verwaltungsgebühren zugleich mit ein Gegenstand der finanzwissenschaftlichen Betrachtung, wenn die letztere auch nicht die endgiltige Entscheidung liefern

kann und in der Praxis nur jeweilig den Ausschlag geben darf, nicht ein für allemal ihn geben sollte.

Die Sachlage auf den beiden Hauptgebieten des Gebührenwesens ist eben aus zwei Gründen eine wesentlich verschiedene: einmal gelten die Einrichtungen zur Verwirklichung des Rechts- und Machtzwecks nach den bei uns herrschenden Anschauungen an sich — abgesehen von der Gestaltung, die der einzelnen Einrichtung gegeben wird — für absolute Existenz- und Gedeihensbedingungen des gesellschaftlichen Zusammenlebens und der wirthschaftlichen Thätigkeit im Staate, sie müssen daher mit absoluter Gewissheit geschaffen werden, was kaum von einer Einrichtung auf dem Cultur- und Wohlfahrtsgebiet in ähnlicher Weise zu sagen ist. Stein z. B. 3. A., S. 233 sagt Aehnliches von seinen Regalien, — offenbar entweder übertreibend oder ganz verwandte Fälle gleicher Bedeutung oder selbst grösserer (Wegewesen, das er erst neuerdings mit den Eisenbahnen in dieser Hinsicht gleichstellt) willkürlich ausschliessend. Daher der Widerspruch in den ähnlichen Bemerkungen über den Bergbau (S. 218 der 3. A.).

Sodann müssen jene ersteren Einrichtungen nach unseren Anschauungen und in der That auch principiell, weil sie die eben erwähnte Bedeutung haben, vom Staate oder von einem durch diesen beauftragten Körper hergestellt und erhalten, also (in diesem Sinne) „regalisirt" werden: eine Wahl zwischen dem Staate u. s. w. einer und einer Privatwirthschaft anderseits ist grundsätzlich ausgeschlossen. Gerade diese Wahl liegt aber stets bei den Einrichtungen des zweiten Gebiets vor. Wegen der absoluten Bedeutung und der Nothwendigkeit, die Einrichtungen des ersten Gebiets durch den Staat zu schaffen, muss also hier die finanzielle Erwägung nothwendig, selbst vollständig, zurücktreten. Wegen der nur relativen Bedeutung der Einrichtungen des zweiten Gebiets für das gesellschaftliche Zusammenleben und wegen der Möglichkeit der Wahl zwischen „öffentlicher" und Privatthätigkeit, gewinnt hier die finanzielle Erwägung eine selbständigere Berechtigung.

Für die finanzielle Seite der Frage kommt nun dreierlei in Betracht: einmal die Grösse des Capitals, welches die Einrichtung beansprucht bez. desjenigen, welches, wegen unvollständiger Amortisation, oder weil die Beschaffung des Capitals durch verzinsliche, noch nicht getilgte Schulden erfolgt ist, die Einrichtung finanziell noch belastet; ferner die Vertheilung des Capitals auf stehendes und umlaufendes; endlich die Aussicht, durch wie immer principiell geregelte Einnahmen der Einrichtung — nach den drei möglichen Principien: dem gewerblichen, dem Gebühren- und dem Steuerprincip —, soweit dies nach den Wirkungen der Einrichtung geboten oder zulässig erscheint, die laufenden Betriebskosten ganz oder theilweise gedeckt zu sehen und für das in der Einrichtung steckende Capital, insbesondere auch für das stehende Capital, die übliche Verzinsung und eventuell eine Amortisationsquote zu erhalten.

Sehr willkürliche „Regeln" über das Maass, in welchem Gebühren oder Steuern die Kosten decken sollen, stellt Stein 3. A. S. 268 auf, auch noch 5. A. II, 1, 272 ff. S. unten §. 67 ff.

Gerade diese Aussicht ist bei der Natur und der nur relativen Bedeutung der einzelnen Einrichtungen des Cultur- und Wohlfahrtsgebiets und bei der gewöhnlich vorhandenen Differenzirung der Vortheile für die verschiedenen Individuen und Classen

Digitized by Google

des Volks und für die verschiedenen Landestheile nicht unbeachtet zu lassen.

Die Anwendung des Princips der reinen Ausgabe verlangt hier vollends immer eine besondere Begründung in jedem einzelnen Fall, welche nicht so leicht zu nehmen ist, wie das in der Praxis und mitunter selbst in der Theorie (z. B. in Betreff der Beseitigung von Wegegeld) geschieht. Aber auch in der bloss partiellen Uebernahme eines Theils der Verzinsungs- und der laufenden Betriebskosten, wie bei einer so mässigen Ansetzung der Gebühren, dass diese Kosten eben durch den Gesammtertrag der Gebühren theilweise ungedeckt bleiben, ist man in Praxis und Theorie oft zu willfährig zu Gunsten von Specialinteressen unter Preisgabe des Finanz- und damit des Gesammtinteresses (z. B. bei Zweigen der Post, bei der Telegraphie). Je höher das in der Einrichtung steckende Capital und ein je grösserer Theil davon als stehendes Capital fixirt ist, desto nothwendiger kann es sein, die volle Deckung der Betriebskosten und eine genügende Verzinsung des Capitals, sowie eine ausreichende Amortisation des stehenden Capitals gesichert zu haben, namentlich wenn das Capital durch Schulden aufgebracht wurde. Sonst drohen finanzielle Gefahren und ein hier unrichtiger „Communismus" reisst ein, indem die ganze Bevölkerung aus den allgemeinen Staatseinnahmen, bez. den Steuern Einrichtungen bezahlen muss, welche überwiegend nur Interessen von Theilen des Volks, besonders der wohlhabenderen Classen, befriedigen. Finanzielle Gründe können es dann auch immerhin räthlich machen, gewisse Einrichtungen nicht auf den Staat oder die Commune zu übertragen, selbst auf die Möglichkeit hin, dass diese dann ganz oder mindestens für jetzt unausgeführt bleiben. Oder es muss wenigstens eine Beihilfe der nächsten Interessenten und die Freiheit in der Wahl des leitenden Finanzprincips, z. B. die Möglichkeit vom Gebühren- zum gewerblichen Princip überzugehen, gesichert sein. Namentlich bei so ausserordentlich kostspieligen Einrichtungen mit doch immer erheblicher Differentirung der Vortheile, wie z. B. bei modernen Verkehrsanstalten (Eisenbahnen!), zumal wenn dafür verzinsliche Schulden den Haushalt belasten, sind solche finanzielle Rücksichten recht wohl am Platze.

Dennoch sollen und brauchen auch hier finanzielle Erwägungen nicht immer den Ausschlag zu geben. Besondere Interessen der Gemeinschaft, z. B. politische, militärische, socialpolitische, können neben den Interessen einzelner privatwirthschaftlicher Verkehrskreise die finanziellen Bedenken überwiegen. Zu verlangen ist nur, dass alle diese verschiedenen Seiten einer Frage und darunter auch die finanzielle Seite unparteiisch erwogen werden und dass man sich der etwaigen absichtlichen Zurückstellung letzterer Seite und der finanziellen wie sonstigen Folgen daraus klar bewusst ist.

Die zusammenfassende wissenschaftliche Betrachtung der Einrichtungen des „Cultur- und Wohlfahrts-Gebührenwesens" wird nach den auf die Dauer als maassgebend anzunehmenden „sachlichen" — im Gegensatz zu finanziellen — Gesichtspuncten am Richtigsten in der Inneren und in der Wirthschaftlichen Verwaltungslehre geschehen. Auch dabei kann und soll eine Mitberücksichtigung des finanziellen Moments erfolgen.

Demgemäss werden auch diejenigen Einrichtungen des Gebührenwesens, welche überhaupt nach unserem Plane im System der Politischen Oekonomie behandelt werden sollen, nicht hier in der Finanzwissenschaft, sondern eventuell in anderen Abtheilungen des Werks (so beim Verkehrswesen), besprochen. Hier wird jetzt nur über die finan-

Digitized by Google

zielle Seite einzelner wichtigerer dieser Einrichtungen referirt werden, im Wesentlichen unter einfacher Bezugnahme auf ihr thatsächliches Vorkommen im modernen Staat, aber ohne näheres Eingehen auf die principielle Frage, ob die betreffenden Einrichtungen überhaupt dem Staate, der Gemeinde u. s. w., ausschliesslich oder neben den Privatwirthschaften, zu übertragen sind, z. B. was die Post, das Telegraphenwesen, das Wegewesen, die Münze u. a. m. anlangt.

Es liegt in dieser Behandlung theilweise eine Abweichung von vielen anderen finanzwissenschaftlichen Autoren, namentlich auch von Rau, welcher einzelne dieser Gegenstände, besonders die Post, auch in die Finanzwissenschaft hineinzog. Rau's wie Anderer Systematik brachte dadurch nothwendig Wiederholungen, besonders zwischen der Finanzwissenschaft und der Volkswirthschaftspolitik mit sich. Diese sind nicht wohl ganz zu vermeiden, aber sie lassen sich vermindern, wenn man die finanzielle Seite in der Volkswirthschaftspolitik und die volkswirthschaftspolitische in der Finanzwissenschaft mehr zurücktreten lässt. Vgl. besonders die eingehenden Abschnitte über Münze (§. 196—202) und vollends über Post (§. 205—219) in der Finanzwissenschaft Rau's I und damit meine Darstellung unten §. 51 (Münze) und §. 60—63 (Post).

Zum Theil findet so auch eine Abweichung von der Behandlung der privatwirthschaftlichen Einnahmezweige, besonders des Communications- und Transportwesens, im ersten Bande meiner Finanzwissenschaft statt (Fin. I, Buch 3, 1. bis 5. Hauptabschnitt). Die Einwendungen von Stein u. A. gegen meine Systematik im 1. Bande habe ich dort mehrfach besprochen. Sie treffen nur die ältere Behandlung der Domänen-, Forstlehre u. s. w. Rau's und der meisten, namentlich deutschen Autoren in gleichem Maasse und sind, wenn auch principiell richtig, doch Gegengründen ausgesetzt. S. z. B. Fin. I, §. 7; auch das Vorwort zur 3. Auflage. Auch G. Cohn (Fin. S. 88) gebe ich daher seine Bemerkungen gegen meine Behandlung der Domänenlehre u. s. w. in der Finanzwissenschaft als berechtigt zu. Was er hier sagt, habe ich selbst schon früher a. a. O. gesagt. Practische Rücksichten, namentlich auf die Bedeutung dieser Zweige im heutigen deutschen Finanzwesen möchten anderseits auch meine und die ältere Behandlung zulässig machen. Ein Mangel bleibt es nach dieser Seite, wenn z. B. ein Werk wie das Cohn'sche diese Partieen ganz weglässt. — Wenn ich hier in der Gebührenlehre wieder anders und mehr nach der von Stein, Cohn u. a. m. geforderten Weise verfahre, so ist das systematisch richtig und verhütet, wenn auch nicht vollständig, was nicht möglich ist, so doch thunlichst Wiederholungen oder Doppelbearbeitungen desselben Gegenstandes. Bei den im ersten Bande behandelten privatwirthschaftlichen Zweigen ist die finanzielle Seite der Frage (Domänen, Forsten, Eisenbahnen!) übrigens auch im Ganzen noch von grösserer Bedeutung als im Gebührenwesen, wonach die dortige eingehende Erörterung, ob überhaupt der Staat die betreffenden Zweige zu übernehmen habe, wenigstens theilweise auch in der Finanzwissenschaft sich wohl rechtfertigen lässt.

IV. — §. 28. Der Uebergang von Gebühren in Steuern (vgl. oben §. 15—17).

Vgl. besonders Stein a. a. O. über Gebühren und Verkehrssteuern. — Sätze, wie z. B. die in 3. A. S. 267 über die Höhe der Gebühr und über den Character der Gebühr als Verkehrssteuer sind freilich in dieser Formulirung unrichtig und in Widerspruch mit den andern Ausführungen ebendaselbst und an anderen Stellen. — Gegen Rau bezeichnet Stein aber hier doch einen wichtigen Fortschritt. Rau mengt Gebühr und Steuer noch zu sehr unter einander.

Eine Gebühr ist eine specielle Gegenleistung für einen Dienst des Staats u. s. w. und — bez. oder — für eine Kostenverursachung, also zugleich ein Ersatz von Kosten. Wo diese Merkmale bei einer Abgabe ganz fehlen oder wo die Höhe der Abgabe augenscheinlich in einem ungünstigen Missverhältniss zu der Bedeutung des Diensts (dem „Werth" desselben für den „Empfänger" und Gebührenpflichtigen) und der Höhe der im speciellen gebühren-

Digitized by Google

pflichtigen Falle verursachten Kosten steht, da hört diese Abgabe im ersten Falle ganz auf, eine Gebühr zu sein, und ist sie im zweiten Falle nur für einen Theil ihres Betrags eine Gebühr, nemlich nur für denjenigen Theil, welcher zu jenem Werth oder jener Kostenverursachung als „Preis", bez. als Kostenersatz in „angemessenem" Verhältniss steht. Der Maassstab wird in letzterer Hinsicht den Gestaltungen oder, wo ein solcher Vergleich nicht unmittelbar statthaft ist, den Gesichtspuncten des privatwirthschaftlichen Verkehrs (namentlich in Betreff der Preishöhe) zu entnehmen sein. Die betreffende (Gesammt-)Abgabe, welche als sogenannte „Gebühr" erhoben wird, wird im einen Falle ganz, im anderen für den übrigen Theil ihres Betrags eine eigentliche Steuer.

Die Geschichte und die gegenwärtige Praxis der Finanzwirthschaft der Culturstaaten zeigen nun, wie schon mehrfach erwähnt, viele Abgaben, welche überhaupt fälschlich oder doch nur theilweise mit Recht als „Gebühren" gelten, während sie ganz oder grösstentheils Steuern sind, im letzteren Falle also einen gemischten Character haben.

Unbewusst und mit Absicht, so z. B. bei älteren Gebührenzweigen in der Form von Finanzregalien (Münze, Post), bei den neueren sogenannten Registergebühren, bei vielen Gerichtsgebühren, so im Gebiet der freiwilligen Gerichtsbarkeit, sind solche Verhältnisse entstanden. Der Fiscalismus der früheren Zeit, Finanznöthen der Gegenwart führten immer leicht dazu und hemmten Reformen (französisches Enregistrement: Fin. III, §. 214, 215—225).

Für die Finanzwissenschaft und für die rationelle Finanzpraxis ist es nun die wichtige, in manchen Fällen nicht so leichte Aufgabe, bei jeder Art hierhergehöriger „Abgaben" festzustellen, ob und wie weit diese Gebühren oder eigentliche Steuern sind.

Der Character von Abgaben, welche nur das eine oder das andere sind, ist gewöhnlich nicht schwer zu bestimmen, wenn es auch an einem einfachen ganz objectiven Kriterion meistens fehlt. Stein meint, mit Bezug auf die häufige Gebühren- und Steuererhebung in Form des Stempels, „jeder Stempel sei ein Gebührenstempel, wenn er ohne Beziehung auf den Werth, den das gestempelte Document für den Betheiligten hat, gefordert werde und daher für alle betreffenden Documente gleich sei. Jeder Stempel sei ein Steuerstempel, wenn er nach dem Werthe des Documents steigt oder fällt. Diese Unterscheidung sei sehr einfach und theoretisch sehr leicht durchzuführen". (3. A. S. 520 ähnlich 5. A. II. 2, 214.) Sie trifft in der That oft zu, aber nicht immer. Man kann den Stempel hier nicht von der directen Einziehung (s. u. §. 71 ff.) trennen. Eine nach dem Werth abgestufte Abgabe, z. B. bei grundbücherlichen Eintragungen, verliert den Gebührencharacter nicht durch die Abstufung an sich. Denn diese letztere kann auch ein nothwendiges Mittel sein, die Deckung der Gesammtkosten der Einrichtung zu sichern und besser auf die Interessenten zu vertheilen.

Schwieriger ist es bei den Abgaben gemischten Characters zu ermitteln, welcher Theil davon Gebühr, welcher Steuer ist. Da die richtige Maximalhöhe einer „Gebühr" immer etwas von subjectivem Ermessen abhängen wird, jedenfalls eine feste Zahlengrenze fehlt, z. B. für die Höhe, von wo an die Gebühr in die Steuer übergeht, so muss man sich natürlich in Theorie und Praxis mit einer annäherungs-

weisen Feststellung der beiden heterogenen Bestandtheile der Abgabe begnügen, was aber auch ausreicht. Vergleichungen der Abgabesätze mit Concurrenz-Preisen des Verkehrs werden Anhaltspuncte bieten, wie auch Neumann hervorhebt („Steuer" S. 335): das Plus der Abgaben über den Betrag solchen Preises wäre dann „Steuer".

Noch schwieriger ist jedoch sodann die weitere finanzwissenschaftliche Aufgabe, über eine solche Abgabe ein principielles Urtheil, hinsichtlich ihrer Berechtigung, zu fällen. Denn eine Abgabe, welche nachweisbar überhaupt nicht oder doch nur theilweise Gebühr ist, ist deshalb als Steuer noch nicht ohne Weiteres verwerflich, sondern mitunter sogar gerechtfertigt, zweckmässig und selbst geboten.

Darüber wird in der allgemeinen Steuerlehre, insbesondere im Abschnitt von der Verkehrssteuer, weiter zu handeln sein.

An dieser Stelle soll nun zum Verständniss des Gebührenwesens kurz erörtert werden, in welchen Fällen Gebühren in Steuern übergehen oder letztere fälschlich als Gebühren gelten und zu welcher Hauptart von Steuern diese Abgaben alsdann gehören.

Oefters ist es die gleichartige oder ähnliche Erhebungsform, besonders die Erhebung mittelst des sogenannten Stempels, welche den Character einer Abgabe als Gebühr und als Steuer verwischt. Das ist schon früher näher dargelegt worden. (Fin. I, §. 206.) Durch die Erhebungsform darf man sich also nicht täuschen lassen. Die ältere Finanztheorie, theilweise selbst noch Rau, that dies öfters und gelangte deshalb weder zu einer vollständig klaren Erkenntniss der Gebühren, noch der mit diesen verbundenen Steuern.

§. 29. Die öffentlichen Einrichtungen, an welche sich Gebühren knüpfen, sind in der Praxis namentlich in zwei Reihen von Fällen dazu benutzt worden, um gleichzeitig statt oder neben der Gebühr eine Steuer zu erheben.

Einmal wurde und wird öfters noch die Benutzung einer Staatseinrichtung befohlen und zwar in Fällen, wo ein sachlicher Grund dazu nicht vorliegt, sondern wo nur im Finanzinteresse die Gelegenheit wahrgenommen wird, auf diese Art eine Abgabe zu erheben. Hier wird mithin eine „Leistung" des Staats „zu Gunsten" des Abgabepflichtigen fingirt oder unnöthig aufgezwungen und dadurch der Abgabe nur der äussere Schein der Gebühr verliehen: „scheinbare Gebühren".

Fälle dieser Art liegen im System der öffentlichen Bücher und in dem damit verbundenen Registerwesen mitunter vor (§. 42, 43). Das practisch wichtigste Beispiel bietet die französiche Gesetzgebung über das Enregistrement, welche im 3. Bande dieses Werks eingehend dargestellt und kritisirt wird (Fin. III, §. 213—225). Einzelne Beispiele finden sich auch sonst mitunter bei Abgaben für Acte der freiwilligen Gerichtsbarkeit und im allgemeinen Stempelwesen. Allgemein gehört auch die Vorschrift, dass Urkunden oder gewisse Arten davon, geldwerthe Papiere u. s. w. eine Abgabe in Form eines Stempels zahlen müssen, hierher, wenn sie in der nicht allgemein zutreffenden Weise gerechtfertigt wird, dass der

Digitized by Google

Staat durch den Schutz, eventuell durch die gerichtliche Erzwingbarkeit, welche er den betreffenden Vertragsschliessungen in Aussicht stellt, hier stets einen speciellen Dienst leiste, dem jene Abgabe als Gebühr entspreche. Dies der Standpunct gewisser extremer Richtungen der nach-smithischen National-Oekonomie, z. B. einzelner deutscher Freihändler, wie Al. Meyer's in dem Aufsatz Stempelsteuern in Faucher's Vierteljahrschrift 1864. Meistens kann diese Abgabe, wenn überhaupt, so nur als Steuer gerechtfertigt werden.

In einer zweiten Reihe von Fällen wird zwar eine wirkliche „Gebühr" erhoben, aber die betreffende „Abgabe" wird absichtlich so hoch normirt, dass sie sich in eine „Steuer" verwandelt.

Dieser Fall ist in der Finanzpraxis sehr häufig vorgekommen; leicht begreiflich, weil die Maassregel technisch einfach durchzuführen ist und der Fiscalismus hier einer starken Versuchung ausgesetzt wird. Die älteren Finanzregalien, die Registergebühren, manche Abgaben für Acte der freiwilligen Gerichtsbarkeit, manche sogenannte Stempelabgaben sind die wichtigsten Beispiele.

Ob nun in diesen und in den ersten Reihen von Fällen die Steuer gerechtfertigt ist, das muss offenbar nach den Grundsätzen der Besteuerung entschieden werden. Es kommt hierbei zunächst namentlich darauf an, wie die Abgabe als Steuer wirkt und unter welche Kategorie von Steuern sie daher nach dieser ihrer Wirkung zu stellen ist. Alsdann ist der allgemeine steuerpolitische und steuersystematische Werth dieser ganzen Steuerkategorie, sowie auch der Umstand zu beachten, ob diese letztere durch Hinzutritt der betreffenden Abgabe nicht selbst eine andere Bedeutung gewinnt. Endlich fragt es sich im concreten Fall, bei einer Abgabe in einem bestimmten Lande mit dem und dem bestehenden Steuersystem, ob nach der Beschaffenheit dieses letzteren die Abgabe als Steuer zu billigen ist. Die Erörterung wird also immer mit einem relativen Urtheil abschliessen müssen.

Beschränken wir uns hier jetzt auf die allgemeinste Betrachtung der Steuerwirkungen einer solchen Abgabe, so kann die letztere darnach zu den Verbrauchssteuern und zu den Erwerbssteuern, speciell zu derjenigen Unterart derselben, welcher man neuerdings den Namen „Verkehrssteuern" gegeben hat, gehören.

Ich schliesse mich letzterer Terminologie L. v. Stein's an, trotz der sich später ergebenden, etwas abweichenden Begründung und Begrenzung dieser Art von Abgaben. S. Stein, Fin., 3. A., S. 519. Der Ausdruck in einem dem Stein'schen ungefähr gleichen oder doch ähnlichen Sinn hat sich auch in der neueren Theorie und selbst in Actenstücken der Practiker, z. B. in den deutschen bundesräthlichen Commissionsberichten über Stempel u. s. w. eingebürgert. Zu den Erwerbssteuern im weiteren Sinne rechne ich diese „Verkehrssteuern" übrigens doch. S. unten in Buch 5 das Kapitel vom „Steuersystem".

Digitized by Google

Die Verbrauchssteuern schliessen sich an die Acte an, in welchen das Einkommen zum Behuf der Befriedigung der persönlichen Bedürfnisse, also regelmässig bei der Verausgabung, zum Vorschein kommt.

Mancherlei Gebühren können bei einer bestimmten Höhe zugleich mit als solche Verbrauchssteuern fungiren, z. B. das Wegegeld (bei Vergnügungsfahrten), das Briefporto, die Telegraphengebuhr (bei der Correspondenz für rein persönliche Zwecke, — im Unterschied von Erwerbszwecken —). Abgaben für Legitimationspapiere im Reiseverkehr (für Pässe) u. a. m., möglicher Weise selbst Schulgeld.

Ueber die einzelnen Fälle ist nach den Gesichtspuncten der Verbrauchsbesteuerung zu urtheilen. Allgemein braucht nach diesen das Steuerelement von solchen Gebühren nicht ausgeschlossen zu werden.

Die Erwerbssteuern schliessen sich zunächst an die grossen berufsmässigen Erwerbszweige und deren Ertrag, sodann an die einzelnen Acte, durch welche Erträge, bez. Einkommen erworben oder Gewinne realisirt werden, an. Im letzteren Fall kann man sie „Verkehrssteuern" nennen. Sowohl die oben genannten scheinbaren „Gebühren" als auch wirkliche Gebühren eines höheren Ausmaasses sind vielfach als solche Steuern zu characterisiren.

Viele Stempel- und ähnliche Abgaben, die meisten Register„gebühren" in dem üblichen hohen Betrage, die Abgaben vom Uebergang von Eigenthum und Forderungen unter Lebenden, gehören dahin. Aber auch höhere Abgaben für Verkehrsanstalten, für Post, Telegraphie, Strassen können zu Erwerbs- bez. Verkehrssteuern werden, indem die einzelnen Fälle, in welchen sie zu entrichten sind, gewissermaassen als Bedingung der Gewinnung des Ertrags und zugleich als Merkmale gelten, aus denen auf die Höhe des Ertrags (Umsatzes u. s. w.) mit geschlossen werden darf. Damit ist aber nicht wieder, wie Stein es thut (3. A. S. 267), in jeder Gebühr als solcher der Character der Verkehrssteuer zu finden, — im Widerspruch mit Stein's sonstiger Auffassung.

Ueber das Einzelne ist nach den Gesichtspuncten des Erwerbssteuerwesens, speciell der Verkehrssteuern zu urtheilen. Die demgemäss anzustellende Untersuchung ergiebt, wie sich später zeigen wird, dass in manchen Fällen die Erhebung einer bezüglichen Abgabe an sich als „Steuer" oder in einer Höhe, welche ausser einer Gebühr ein Steuerelement in sich schliesst, zulässig, öfters berechtigt und mehrfach selbst geboten ist.

Nothwendig bleibt nur immer die Scheidung des Gebühren- und des Steuergesichtspuncts bei der Beurtheilung der Abgabe überhaupt, wie bei derjenigen ihrer etwaigen beiden Elemente und ihrer Höhe.

Digitized by Google

Zweites Kapitel.

Specielle Gebührenlehre.

Erster Hauptabschnitt.

Das System der Gebühren.

1. Abschnitt.

Die Rechts- und Verwaltungsgebühren.

Literarische Nachweisungen und Gesetzgebung nebst orientirenden Vorbemerkungen.

§. 30. Die älteren Schriftsteller haben regelmässig nur Ansätze, wie zu einem Gebührensystem überhaupt, so auch zu einem solchen der hierhergehörigen ersten Hauptgruppe der Gebühren. Gewöhnlich heben sie nur eine Anzahl von Gebührenzweigen heraus, in ziemlich willkührlicher Zusammenfassung und Reihenfolge und ohne auch nur nach einer gewissen Vollständigkeit zu streben, indem sie etwa die Einrichtungen eines einzelnen Landes zum Ausgangspunct nehmen.

Rau, Fin. I, §. 230 ff. hat ein System der Gebühren aufgestellt, das zwar nicht formal unrichtig ist, aber materiell an der Vermengung von Gebühr und Steuer, an der ungenügenden Auffassung des Stempels und in der Durchführung auch an grosser Unvollständigkeit leidet, auch abgesehen von der unrichtigen Ausscheidung regalisirter Gebührenzweige. Er unterscheidet: A) in allen Zweigen der Staatsverwaltung vorkommende Gebühren: Stempelgefälle, Taxen von Amts- und Würdenertheilungen; B) einzelnen Zweigen der Regierungsgeschäfte angehörende: 1) aus der Rechtspflege, 2) aus der Schutzpolizei, 3) aus der Staatsvertheidigung (Gebühren bei der Entlassung aus dem Waffendienste), 4) aus der Volkswirthschaftspflege (Strassengeld, Wasserzoll, Abgaben von Gewerbsverleihungen, von Erfindungspatenten, Beförsterungskosten, Consulatsgebühren), 5) aus der Volksbildungssorge (kirchliche Dispensations-Acte, Schulgelder u. s. w.).

Stein trifft der Vorwurf wegen der Regalien auch. Im Wesentlichen hat er dem Gebührensystem das System der Verwaltung zu Grunde gelegt und sich dabei an sein grösseres Werk über Verwaltungslehre angeschlossen, auf das auch ich mich besonders für die Innere Verwaltung zumeist beziehe. S. den Abriss in Stein's Handbuch der Verwaltungslehre. Er trennt 5 Hauptgebiete der Verwaltung und des Gebührenwesens: Aeusseres, Heeresverwaltung, Finanzen, Rechtspflege, Inneres, bei letzterer wieder Verwaltung des physischen, geistigen, wirthschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens; hier im Einzelnen Manches sehr subjectiv und willkürlich. (Fin. 5. A. II, 1, 275 ff.) Bei Stein wie bisher gewöhnlich fehlt die Eintheilung der Gebühren in die beiden Hauptclassen: Rechts- und Verwaltungs- nebst Cultur- und Wohlfahrts-Gebühren (Fin. I, §. 205). Durch diese Eintheilung erlangt man m. E. erst die richtige Stellung zum Gebührenwesen und zu der verschiedenen finanziellen Behandlung desselben, wie oben (§. 25 ff.) gezeigt wurde. Der Gedanke, den Stein bei seinen „Regalien“ verfolgt, gilt einigermaassen für meine ganze erste Classe Gebühren, aber trifft gerade bei den Gegenständen der Stein'schen Regalien nicht oder weniger zu. Ein grösserer Mangel Stein's scheint mir zu sein, dass er in der Gebührenlehre nicht weiter innerhalb der Verwaltungsgruppen auf die Art der Leistungen, bez. der öffentlichen Thätigkeiten eingeht. Dadurch gewinne ich den eigentlich ökonomischen Gesichtspunct für die finanzielle Regelung der Gebühren und ihrer Höhe.

Vgl. sonst Pfeiffer, Staatseinnahmen I, 294 ff., dessen „System“ ich nicht so zu loben vermag, wie Stein es thut. — v. Hock öffentliche Abgaben, §. 31—34 (gute practische Bemerkungen, aber unvollständiges System). — Umpfenbach I, § 22—44, 2. A. §. 50—69. — M. Block in Faucher's Volkswirthschaftlicher Vierteljahrschrift 1878, I. — Al. Meyer ebendaselbst 1864, III, S. 51 ff. — Besonders Besobrasoff a. a. O. — Schäffle, Steuerpolitik S. 496—559 (einschliesslich der mit als „Gebühren“ behandelten Verkehrssteuern u. dgl. m.). — Roscher, Fin., §. 28 (all-

Digitized by Google

gemeine Gebühren, Verwaltungsgebühren — worunter auch die von Bildungsanstalten, Schulgelder, „eine Art Gebühr", doch sehr gezwungen hier eingeschaltet, was die Unhaltbarkeit des Roscher'schen engeren Gebührenbegriffs auch zeigen kann —, Justizgebühren). — Schall, im Schönberg'schen Handbuch, 2. A. III, 120 ff., eine vorzügliche und in knappem Rahmen reichhaltige Darstellung, natürlich, nach Schall's erwähnter Auffassung, mit Ausschluss der zweiten Gebührenclasse (auf Cultur- und Wohlfahrtsgebiet). — Neumann in seiner Schrift „die Steuer" I, 499 ff., auch sonst passim, S. 548. 553), nur ein Schema, das vom Standpuncte der Untersuchung richtiger Classification der öffentlichen Einnahmen näher begründet wird (S. 553), ohne sonstige Ausführung: Unterscheidung von „eigentlichen" Gebühren oder Amtsgebühren (Gerichte, Justizverwaltung, aber auch Gebühren der Polizei, der Kirchen-, Schul-, Sanitäts-, Consulats-, Finanz-, Militärverwaltung, denen dann als „öffentliche Unternehmungseinkünfte" die aus Verkehrsanstalten, Canälen, Wegen, Häfen, Gas-, Wasserleitungen u. s. w. und als ein Rest auch „Regaleinkünfte" (Flöss-, Flussgold-, Wasser-, Bernsteinregal u. s. w.) gegenüber gestellt werden. S. auch Korn, Finanzarchiv I, 471 ff.

§. 31. Die Gesetzgebung über Gebühren ist natürlich eine ungemein ausgedehnte. Ueber Stempel, Registergebühren und Verwandtes bestehen gewöhnlich besondere Gesetze, öfters ein oder wenige Hauptgesetze mit späteren Novellen und zahlreichen Vollzugsinstructionen, authentischen Interpretationen u. s. w. Dies Rechtsgebiet wird dadurch in einzelnen Staaten fast unübersehbar, die gesetzlichen Bestimmungen sind eine rudis indigestaque moles, wie nur je eine in der Gesetzgebung vorgekommen, so besonders in Frankreich, wo man schon vor einiger Zeit berechnete, dass das sogenannte Enregistrement auf 210 legislativen Verfügungen beruhe und seit 1790 an 2500 Instructionen der Verwaltung an ihre Agenten darüber ergangen seien (Leroy-Beaulieu, I, 487. Meine Fin. III, 505 ff.)

Diese Beschaffenheit einer solchen Gesetzgebung ist auch für die finanzwissenschaftliche Theorie zu beachten, weil sich darin eine sehr bedenkliche Seite dieser Abgaben zeigt: es fehlt an Einfachheit, Sicherheit und Bestimmtheit der Besteuerung. Auf dem Gebiete des Stempels und der Registergebühren hat man es vornemlich mit (Verkehrs-)Steuern zu thun, aber eigentliche Gebühren laufen öfters, theils in ein und derselben (Gesammt-)Abgabe, theils in einzelnen speciellen Abgaben des Tarifes mit unter. Dies erschwert die Darstellung und das Verständniss wiederum. Die betreffenden Abgaben knüpfen sich an die verschiedensten privaten Rechtsgeschäfte an. Daher werden oft die schwierigsten und feinsten Fragen des Privatrechts dabei berührt, — was dieser Materie z. B. in Frankreich die Zuneigung der Juristen zugezogen hat, während es bei uns noch an eingehender juristischer Behandlung fehlt. Schon Rau citirte eine oft in Frankreich angeführte Bemerkung von Troplong (Dictionnaire de l'administration française von Block, p. 760) in §. 236a: „La loi sur l'enregistrement est pour nous autres légistes la plus noble, ou pour mieux dire, la seule noble entre toutes les lois fiscales. Quand le fisc veut percevoir un droit d'enregistrement . . . il faut presqu'il se fasse docteur ès lois, afin de pénétrer dans l'infinie variété des actes de la vie civile." Aehnliches ersieht man aus dem unten genannten Bericht der bundesräthlichen Stempelsteuercommission von 1877. Fragen des Stempelwesens und der Registergebühren werden so leicht zu verwickelten Privatrechtsfragen und dadurch auch für die Finanzpraxis und Finanzwissenschaft noch schwieriger; gewiss kein Vorzug dieser Abgaben, wie auch Rau betonte, und wieder ein Umstand, der zur Vorsicht bei der Ausdehnung des Systems räth, wie man sich aus den Berathungen der deutschen bundesräthlichen Commissionen von 1873 und 1877 überzeugen kann.

Das althistorische Gerichtskostenwesen ist neuerdings gewöhnlich neugestaltet, wobei auf dem bezüglichen Rechtsgebiet eine Codification stattgefunden hat. Ist es dadurch auch leichter zu übersehen und verständlicher, so bereitet es durch seine nahe Beziehung zum Process u. s. w. doch wieder für die practische Anwendung und für die wissenschaftliche Beurtheilung viele Schwierigkeiten. Mehrfach besteht auch wieder eine Verbindung mit dem Stempel- und Registerwesen, welche die Klarheit stört. Man hat es nur bei den Gerichtskosten im Allgemeinen mehr mit Gebühren, als mit Steuern zu thun. Eine Ausnahme hiervon bildet zum Theil die freiwillige Gerichtspflege, besonders das mit ihr wohl verbundene Registerwesen, wo in der Abgabe der Steuercharacter vor dem Gebührencharacter stark zu überwiegen pflegt oder auch allein vorhanden ist.

Digitized by Google

Die in Stempelform erhobenen Abgaben, die Rechtsgebühren und die Verkehrssteuern, sind vornemlich mit der schriftlichen Beurkundung von Rechtsgeschäften verbunden und kommen bei lebhaftem Geschäftsverkehr, häufigem speculativen Eigenthumswechsel, entwickeltem Creditverkehr u. s. w. am Meisten vor. Sie sind daher begreiflicher Weise in hoch entwickelten Volkswirthschaften von grosser Volksdichtigkeit, intensivem Verkehr, ausgedehntester Arbeitstheilung, stark ausgebildetem Städtewesen, gewaltiger Industrie und grossem in- wie ausländischen Handel besonders stark entwickelt: im Westen Europas am Meisten, in der Mitte weniger, im Osten am Wenigsten, in Holland waren sie am Frühesten, darauf in England, und hier länger am Bedeutendsten entwickelt. Im Einzelnen freilich mit vielen Unterschieden, welche sich aus der ganzen geschichtlichen Gestaltung des Finanzwesens, der verschiedenen Höhe der Ausgaben (absoluter und relativer Grösse des Aufwands für die öffentliche Schuld, für das Militär), dem Vorhandensein oder Fehlen von Privaterwerb, der Ausbildung der übrigen Steuern, der mehr oder weniger fiscalischen Tendenz der Verwaltung, endlich — nicht das Unwichtigste! — aus dem „Formalismus“ des Privatrechts erklären, d. h. aus den formellen Vorschriften über die Form und Giltigkeit der Verträge oder über gewisse Rechtsvortheile, welche mit einer bestimmten Form und öffentlichen Beurkundung verbunden sind (Schriftlichkeit, öffentliche Registrirung, besonders im französischen Recht u. dgl.; vgl. Fin. III, §. 216 ff.). Diesen Umständen möchte es zuzuschreiben sein, dass die genannten gebühren- und steuerartigen Abgaben jetzt finanziell wichtiger in Frankreich als in Grossbritannien, in Oesterreich als vielfach in Deutschland sind, während man nach der volkswirthschaftlichen Entwicklung allein das Umgekehrte erwarten sollte. Im Umfang und in der Gestaltung der bezüglichen Gesetzgebung und schliesslich in der Gesammteinnahme aus diesen Abgaben spiegeln sich diese Einflüsse wieder.

Die Gebühren der einzelnen Zweige der Verwaltung, besonders der Inneren, der Unterrichts-, der volkswirthschaftlichen Verwaltung sind nur ausnahmsweise in besonderen Gesetzen festgestellt. Gewöhnlich bestimmen die bezüglichen allgemeinen Verwaltungsgesetze und eventuell auch nur Verordnungen das Nähere über Art, Erhebung, Höhe der betreffenden Gebühren zugleich mit der Regelung der Sache selbst. Auch aus diesem Grunde kann hier in der Finanzwissenschaft nicht in das legislative Detail eingegangen werden. Im Ganzen ist dafür auf die Werke über Verwaltungslehre zu verweisen. Einzelnes über die Gebühren speciell wird unten bei der Uebersicht der Gebührenzweige erwähnt, aber auch mehr nur als Beispiel. Beachtenswerth, auch in finanzieller Beziehung, ist, dass in den modernen sogenannten Verfassungsstaaten die Mitwirkung der Volksvertretung immer mehr auch auf die Regelung des Gebührenwesens der einzelnen genannten Verwaltungszweige ausgedehnt wird, z. B. im Tarifwesen der Verkehrsanstalten (Post, Telegraph) u. s. w. In den einzelnen Staaten und in demselben Staate auf den verschiedenen Verwaltungsgebieten ist dies Princip aber noch ungleich durchgeführt. So werden im Deutschen Reiche die Posttarife durch Gesetz, die Telegraphentaxen durch Verordnung festgestellt.

Bei dem engen Zusammenhang von Rechts- und Verwaltungsgebühren mit Verkehrssteuern in der Praxis und bei der für beide vielfach gemeinsamen Erhebungsform im Stempel ist die bezügliche Einnahme daraus ebenso wie die Gesetzgebung darüber nicht wohl zu trennen. Die Gesetze betreffen meist beide Abgabearten in bunter Vermengung.

Den Versuch einer zusammenfassenden Behandlung und Vergleichung der bezüglichen Gesetzgebung der wichtigeren Culturstaaten hat Bésobrasoff a. a. O., besonders in der ersten Abhandlung über die impôts sur les actes gemacht. Die zweite enthält eine Monographie der betreffenden russischen Abgaben. Ueber die Gesetzgebung der einzelnen Staaten, mit meist dürftiger Darstellung der geschichtlichen Entwicklung (die gewöhnlich ihrer wissenschaftlichen Behandlung, in Verbindung mit der allgemeinen Verwaltungsgeschichte des einzelnen Staats noch harrt), s. die Werke über das Finanzwesen und die Besteuerung der einzelnen Länder (Wagner, Fin. I, S. 55 ff.); mitunter auch diejenigen über das Verwaltungsrecht oder überhaupt über das öffentliche Recht. Einen werthvollen Beitrag zur vergleichenden Finanzgesetzkunde über eine Hauptart von Abgaben lieferte v. Czörnig (junior) in „Die Abgaben von den Uebertragungen unbeweglichen Eigen-

thums", Triest 1869. (Oesterreich, Frankreich, Preussen, England, Russland, Baiern, schweizer Cantone). Eine gute kurze Uebersicht über die Gesetzgebung betreffs der Gebühren und der Verkehrssteuern, namentlich in den grösseren deutschen Staaten, giebt Schall im Schönberg'schen Handbuch, 2. A., III, §. 17 ff., 452 ff., worauf ich zur Ergänzung des Folgenden verweise.

Aus der Gesetzgebung über Rechts- und Verwaltungsgebühren, über die damit zusammenhängenden Verkehrssteuern, über das gesammte Stempelwesen u. s. w. ist die französische, dann die englische, österreichische, italienische in finanzwissenschaftlicher, wie in practischer Hinsicht wichtiger als die nach dem Gesagten am Wenigsten ausgebildete preussisch-deutsche. Da indessen die in den bezüglichen Gesetzen geregelten Abgaben meistens weit überwiegend Steuern (insbesondere Verkehrssteuern) sind, werden hier jetzt nur (abweichend von der 1. Auflage S. 33 ff.) einige allgemeinere Hauptgesetze angegeben und weitere Daten der speciellen Steuerlehre (Band III ff.) vorbehalten. Die Uebersichten von Stein enthalten auch in der neuesten Auflage (II, 1, 263 ff., II, 2, 221 ff.) noch manche Unrichtigkeiten. Auch über andere Staaten als Frankreich manches legislative Material in den vom französischen Finanzministerium herausgegebenen Bulletin de statistique et de législation comparée (seit 1877) und im Staatsarchiv (seit 1884).

Frankreich. Das hierhergehörige, ungemein ausgedehnte, superfiscalische aber auch für die Theorie besonders interessante betreffende Abgabewesen ist, im Anschluss an das früher bestehende, in der Zeit der ersten Revolution neu begründet worden. Für das Enregistrement bildet die Grundlage bis heute das wichtige, technisch vorzügliche Hauptgesetz vom 22. Frimaire VII (12. December 1798), an das sich eine umfassende Specialgesetzgebung angeschlossen hat. In dem Abgabensystem des Enregistrement ist auch die Erbschafts- und Schenkungssteuer mit enthalten. Das Stempelwesen beruht auf dem ebenfalls bis jetzt die Grundlage gebliebenen Hauptgesetz vom 13. Brumaire VII (4. November 1798, nicht 13. November, wonach das in Band III S. 504 angegebene Datum zu berichtigen ist). Auch an dies Gesetz schliessen sich viele weitere an. Für die Gerichtsschreibereigebühren (droits de greffe) ist in Betreff der Civil- und Handelsgerichte das Hauptgesetz das vom 21. Ventôse VII (13. März 1799), für die Hypothekengebühren dasselbe. Sogenannte Siegelgebühren für Adelsverleihungen u. a. m. beruhen auf einer Ordonnanz von 1814. S. jetzt die weiteren einzelnen Gesetze in Fin. III, 503 ff.; Literatur darüber eb. S. 505, Darstellung eb. S. 502—571. Danach ist Manches in den Finanzwerken (von Rau, Stein u. a. m.) zu berichtigen. Für die Darstellung des französischen Systems s. sonst: v. Hock, Fin. Frankreichs, Kap. 5, v. Kaufmann dsgl. S. 277 ff., Leroy-Beaulieu, Fin. I, 479 ff., de Parieu, impôts, III, livre 6. Vgl. auch: Jacob, die Gesetze über Enregistrement u. s. w. in Elsass-Lothringen, Strassburg 1878. Ueber den Stand der Gesetzgebung im Einzelnen, bis zum Kriege, unterrichtet man sich gut in Elsass-Lothringen, vgl. dafür die tabellarische Zusammenstellung der Bestimmungen der deutschen Gesetze in dem bundesräthlichen Commissions-Berichte von 1877, S. 87 ff.

Grossbritannien. Geltendes Hauptgesetz über Stempel (stamp duties) die Consolidationsacte von 1870 (33 und 34 Victoria c. 97, 98). Neueste Aenderung durch Gesetz von 1888 (s. Bull. 1888, II, 72). Für die Erbschaftssteuer besondere Gesetze. S. jetzt die Angaben über Gesetze und Literatur in Band III dieses Werks, S. 260 ff.; daselbst die Darstellung S. 260—265. Eingehender namentlich über die geschichtliche Entwicklung, Dowell, history of taxation in England, besonders III, 334 ff., auch Vocke, britische Steuern, 2. Theil, 3. und 4. Abschnitt, Gebühren (besonders Gerichtssporteln und Strafen), dann Stempel, S. 199—256. Ferner Gneist, englisches Verwaltungsrecht passim, besonders II (2. A.), 812 über Stempel, 1225 über Gerichtsgebühren, eb., 1216, 1263 über Sporteln, 1352 über Gehalte der Civilbeamten, 3. A. II, 639 ff. O. Hübner, Berichte des statistischen Central-Archivs, Nr. 2, Leipzig 1858, S. 24 ff. Noble, queen's taxes, London 1870, p. 91 ff., 111 ff. Tennant, people's blue book, 4. ed., London 1872, p. 269 ff. (Kritik). In den Berichten der Commissioners of Inland Revenue neben der Statistik auch Angabe der erfolgten gesetzlichen Veränderungen. Uebersicht der wichtigsten Sätze z. B. im Cabinet lawyer, 24. ed., London 1877, p. 555 ff. „Das frühere System der Remuneration der Beamten durch Sporteln ist mit geringen Ausnahmen im Staatsdienst be-

Digitized by Google

seitigt." Gneist II, 1353. Details, auch aus der Statistik, reich und vorzüglich bei Vocke.

Oesterreich. Allgemeines Stempel- und Taxgesetz für die ausserungarischen Lande vom 27. Januar 1840. An dessen Stelle trat als noch geltendes Haupt- und Grundgesetz das technisch tüchtige Gesetz vom 9. Februar 1850 über Gebühren von Rechtsgeschäften, Urkunden, Schriften, und Amtshandlungen (auf die ungarischen Länder vom 2. August 1850 damals mit ausgedehnt). Unterscheidung von Stempel und „unmittelbaren" (d. i. direct zu entrichtenden) Gebühren. Spätere Erhöhung von Tarifsätzen Verschiedene Novellen (so 1862, 1864, 1873, 1876, [Wechsel], erfolgloser Versuch 1884). Ueber „Gebühren" von Kalendern, Zeitungen, Spielkarten, Grundgesetz vom 6. September 1850, speciell über Spielkartenstempel Gesetz vom 15. August 1881. Für „Taxen" (bei Gnaden, Dienstverleihungen, Privilegien u. a. m.) gilt noch der betreffende Abschnitt im Gesetz vom 27. Januar 1840. „Militärtaxe" (Wehrgeld) nach Gesetz vom 13. Juni 1880. Seit 1868 steht Ungarn auch auf diesem Gebiete wieder selbständig da. Vgl. Stein, Fin. 5. A. II, 1. 269 und II, 2, 223. O Hübner, Berichte des statistischen Central-Archivs Leipzig 1860, Nr. 6, S. 73 ff.; v. Czörnig Oesterreich's Neugestaltung (Stuttgart 1858), S. 143 ff.; derselbe, das österreichische Budget II. 178–181: Dessary, österreichische Finanzgesetzkunde (1855). S. 55 und passim; Cysar, Handbuch des österreichischen Gebührenwesens (1855). Ender von Mallenau, österreichischer Wechselstempel, Wien 1876. Wintersperger, Nachschlagebuch über den Stempel- und Gebührentarif (bis Ende Mai 1876), Wien 1876. L. Geller, österreichische Gebühren- und Steuergesetze, B. I, Wien 1882. Blonski, Finanzgesetzkunde Oesterreichs, Wien 1880, II, 151 ff. Korn, österreichische Gebührengesetznovelle, im Finanzarchiv I (1884), 471 ff. Eb. II. 1880, v. Bilinski. Widmer, System der österreichischen Gebührengesetze, Wien 1889.

Italien. Unificirendes Hauptgesetz über die „tasse sugli affari" vom 21. April 1862. Seitdem verschiedene Erhöhungen der Tarifsätze und Abänderungen durch spätere Gesetze über Enregistrement, Stempel, Erbschaftssteuer u. s. w. S. Sachs, Italie (Paris 1885), p. 360 ff.; v. Kaufmann, Finanzarchiv III, 132; besonders Alessio, sistema tributario in Italia, vol. II, Torino 1887, p. 70 ff.; über Gebühren (tasse diritti) eb. p. 674; auch Ueberblick der früheren Gesetzgebung in den Einzelstaaten. Reichhaltige Finanzstatistik im Annuario del ministero delle finanze; auch in der Statistica finanziaria (Roma 1877, p. 26 ff.).

Belgien. Die frühere französische Gesetzgebung mit Abänderungen durch neuere Gesetze. (Actien- und Obligationen-, Policenstempel 1883). Erbschaftssteuer abweichend.

Niederlande. Stempelgesetz vom 3. October 1843; verschiedene Aenderungen (1869, 1882, 1885). Enregistrement beruht auf der französischen Gesetzgebung mit Aenderungen (1824, 1832, 1882, 1886). Erbschaftssteuer, Gesetz vom 13. Mai 1859, Aenderungen 1869, 1878, 1885. Vgl. Sickenga, geschiedenis der Nederlandsche belastingen etc., Utrecht 1883; darüber im Finanzarchiv I, 379 van der Borght; derselbe eb. III. 289.

Russland. Hauptgesetz über Stempel vom 17. Februar 1874: Aenderungen darin 1882. Einführung der Erbschaftssteuer durch Gesetz vom 27. (15.) Juni 1882. Vgl. Bésobrasoff's zweite Abhandlung a. a. O. Walcker, Selbstverwaltung S. 290. Statistik in den Annuaires des finances russes, mehrfach im Finanzarchiv (II, 177, III, 654). Ueber das Passsystem, v. Falck im Finanzarchiv V, 412.

Vereinigte Staaten von Nordamerika. S. v. Hock, Fin. der Vereinigten Staaten S. 279 ff. (Zeit der Bürgerkriegs). Die damaligen Bundesabgaben meist wieder beseitigt. Manches (auch Erbschaftssteuern) in den Einzelstaaten. Die jährlichen Reports of the Secretary of the treasury, mit Statistik. — Eigenthümliche Ausdehnung des Stempelsystems auf die Besteuerung der Getränke und des Tabaks.

Deutsches Reich. Wiederholte Anläufe zur Einführung eines umfassenderen Systems von Reichsgebühren und Verkehrssteuern in Stempelform zu Gunsten der Reichscasse sind nur allmälig und nicht vollständig gelungen. Vgl. die bundesräthlichen Commissionsberathungen und Vorschläge von 1873 in den Anlagen der 4. Session des Reichstags 1873. IV, 605 ff., auszugsweise in A. Wagner, Reichsfinanzwesen im Jahrbuch für Gesetzgebung des Deutschen Reichs, 3. Jahrgang 1873, S. 209. Dann besonders der Bericht der Commission zur Erörterung der Einführung einer Reichsstempel- und Erbschaftssteuer. Bundesrathspapiere Nr. 98 Session 1877/78

(gr. 4°, 424 S.), mit reichhaltigstem Material über die Gesetzgebung und die finanziellen Erträge in den Einzelstaaten, weshalb für die letzteren hier darauf ganz allgemein zu verweisen ist. Die zunächst geringen Ergebnisse der damaligen Berathungen zeigen die Schwierigkeiten der Finanzordnung im Deutschen Reich. Ein Theil der Materialien in den Reichstagsacten, Beilagen, Session 1878. Auszüge in dem Aufsatze von v. Scheel im Jahrbuch des Deutschen Reichs 1878, I über Ersatz der Matricular-Beiträge. Im Folgenden wird dieser Bericht als bundesräthlicher Commissions-Bericht von 1877 citirt. Der unmittelbare Erfolg beschränkte sich auf die Einführung des Reichsspielkartenstempels. — Erst im Jahre 1881 gelang ein Reichsgesetz, das verschiedene Reichsstempelabgaben von Werthpapieren (Börseneffecten) einführte. Durch ein neues Gesetz von 1885 kam man alsdann zu einer eigentlichen Börsenumsatzsteuer („Börsensteuer"). S. darüber die Drucksachen (besonders 1880 N. 96, 1881 N. 59, N. 162, 1882 N. 314, 1884/85 N. 286) und die Verhandlungen des Reichstags (die Materialien zum Theil auch in Hirth's Annalen, 1877, 1879, 1881, 1885, 1886, in Conrad's Jahrbüchern N. F. III u. XI, von Friedberg, im Finanzarchiv vom Berichterstatter des letzten Gesetzes im Reichstage, Grimm, V). — Die mehrfach erfolgte Einführung von Verwaltungs- und sonstigen Gebühren oder Regelung solcher durch Reichsgesetze betrifft nur gelegentlich und nebenbei die Reichsfinanzen, überwiegend die Landesfinanzen, weil die betreffende Einrichtung Landes-, nicht Reichssache ist und die Erträge dann regelmässig in die Einzelstaatscasse fliessen. Am Wichtigsten war in dieser Hinsicht das Reichsgesetz über die Gerichtskosten. Eine Uebersicht der reichsgesetzlich geregelten Gebühren in Schall's Aufsatz im Schönberg'schen Handbuch, 2. A. III, 117.

Eigentliche Reichsabgaben (meist und mehrfach ausschliesslich Steuern, vornemlich Verkehrssteuern, nicht Gebühren) sind: Der Wechselstempel, Gesetz vom 10. Juni 1869 (Abänderung durch Gesetz vom 4. Juni 1879). — Die (einmalige) Stempelabgabe von fremden Prämien-(Loos-)papieren durch Gesetz vom 8. Juni 1871 (hier „Gebühr" genannt). — Der Spielkartenstempel, Gesetz vom 3. Juli 1878. — Die Stempelabgabe von Actien, Renten, Schuldverschreibungen, Lotterieloosen, Schlussnoten und Rechnungen, Gesetz vom 1. Juli 1881, abgeändert durch Gesetz vom 29. Mai 1885 über Stempelabgaben von Kauf- und sonstigen Anschaffungsgeschäften, welche Abgaben an Stelle der früheren für Schlussnoten und Rechnungen traten („Börsensteuergesetz"). — Die „statistische Gebühr" für den Waarenverkehr mit dem Auslande (Abgaben für handelsstatistische Zwecke), Gesetz vom 20. Juli 1879). — Die Patentabgaben (Gebühren mit Steuerelementen), nach dem Patentgesetz vom 25. Mai 1877. — Von den durch Reichsgesetze geregelten „Rechts- und Verwaltungsgebühren" kommen ausserdem für die Reichscasse in Betracht die Consulatsgebühren, Gesetz vom 10. Juli 1872, die Geldstrafen in der Consulargerichtsbarkeit, Gesetz vom 10. Juli 1879 §. 46, die Gerichtskosten oder Gebühren beim Reichsgericht nach dem Gerichtskostengesetz vom 18. Juni 1878, mit Novelle vom 29. Juni 1881. An anderen reichsgesetzlich geregelten Gebühren hat die Reichscasse mitunter auch Antheil, nemlich wo Reichsbehörden (z. B. die Normaleichungscommission) in der betreffenden Thätigkeit fungiren (thatsächlich nur ganz kleine Einnahmen). Unter den Commentaren der Reichsstempelgesetze ist z. B. der von Gaupp, Krökel, Höinghaus zu nennen.

Preussen. Hier, wie in den anderen deutschen Einzelstaaten, hat die Particulargesetzgebung über Stempel und dgl., über Gerichtskosten und einzelne Gebührenzweige der Verwaltung durch die erwähnten Reichsgesetze die entsprechenden Abänderungen erfahren. Geltendes Hauptgesetz über die sogenannte „Stempelsteuer" ist immer noch das vom 7. März 1822. Gesetz vom 2. September 1862 über Gebrauch von Stempelmarken. Mehrfache Veränderungen im Tarif schon vor 1848 durch königliche Cabinetsordres. Die Erbschaftssteuer ist vom Stempelwesen getrennt und als selbständige Steuer besonders geregelt durch Gesetz vom 30. Mai 1873. — In den neuen 1866 erworbenen Landestheilen ist die Stempelgesetzgebung durch Verordnungen vom 19. Juli 1867 für Hannover, Churhessen, Nassau, und andere Verordnungen (so vom 7. August 1867 für Schleswig-Holstein), dann durch Gesetz vom 5. März 1868 und 24. Februar 1869 möglichst mit der altpreussischen in Uebereinstimmung gebracht: eine Art Codification des betreffenden Rechts, wie letzteres durch die erfolgten mancherlei Aenderungen des Gesetzes von 1822 geworden war. Der Stand des Stempeltarifs um 1867 ergiebt sich daher aus dem der Verordnung vom 19. Juli 1867

Digitized by Google

beigefügten Tarif. Für Frankfurt a. M. gilt auch ein besonderes preussisches Gesetz vom 27. Juni 1875, für Hohenzollern das Gesetz vom 22. Juni 1875. In der günstigen Finanzlage nach dem französischen Kriege sind einige Stempelabgaben aufgehoben worden, so für Gesindebücher (Gesetz vom 21. Februar 1872), für eine Anzahl verschiedener Fälle durch Gesetz vom 26. März 1873 (u. A. für Fälle wie Gesuche, Bescheide, Geburts-, Tauf-, Aufgebots-, Ehe-, Trau-, Todten-, Beerdigungsscheine, wo der Stempel den Character einer Gebühr gehabt hatte). Neues Gesetz über Stempelsteuer für Kauf- und Lieferungsverträge u. s. w. vom 6. Juni 1884, für Pacht- und Miethverträge und einzelnes Andere vom 19. Mai 1889. Die Bestimmungen über die anzufertigenden und zu verkaufenden Stempelsorten überlässt das Gesetz vom 18. Februar 1877 dem Finanzminister zu treffen. — Die Neugestaltung wichtiger Privatrechtsverhältnisse hat in neuerer Zeit auch zu Umänderungen im Stempel- und Gebührenwesen auf den betreffenden Specialgebieten geführt. S. besonders den Kostentarif für Grundbuchsachen, die der Grundbuchordnung vom 5. Mai 1872 beigefügt ist, nebst dem Gesetz vom 5. Mai 1872 betreffend die Stempelabgaben von gewissen beim Grundbuchamt anzubringenden Anträgen. Ferner das Gesetz betreffend Kosten, Stempel und Gebühren in Vormundschaftssachen vom 21. Juli 1875. — Das Gerichtskostenwesen beruhte sonst bis zur Reichsgesetzgebung für den grössten Theil des Staats (excl. Hohenzollern und Cölner Appellations-Gerichts-Bezirk) auf dem allgemeinen Gesetz vom 10. Mai 1851 (nebst Tarif) und den dies Gesetz abändernden Gesetzen vom 3. Mai 1853 und vom 9. Mai 1854. Ausführungsgesetz für das Reichsgesetz über Gerichtskosten vom 10. März 1879 (auch Gesetz vom 31. März 1882, 18. Juli 1883, letzteres betreffend Gerichtskosten bei Zwangsversteigerungen). S. im Allgemeinen v. Rönne's preussisches Staatsrecht, die Schriften über neueres preussisches Verwaltungsrecht (Grotefend u. a. m.). Ein umfassender Commentar, bis auf die Gegenwart, ist Hoyer-Gaupp, die preussische Stempelgesetzgebung in den alten und neuen Landestheilen, 4. Aufl., Berlin und Leipzig 1887. Kurzer Labus, 4. Aufl. 1889, Stempelgesetz. Bibliographie der Literatur bei Kletke a. a. O., 3. A. S. 299 ff.

Für die Gesetzgebung der übrigen Staaten des Deutschen Reichs s. besonders den bundesräthlichen Commissionsbericht von 1877, mit der tabellarischen Uebersicht der geltenden Bestimmungen über Stempel u. s. w. Auch Hirth's Annalen 1879.

Baiern. Bis 1879 bestand eine verschiedene, auf einer Reihe älterer Bestimmungen beruhende Gesetzgebung im rechtsrheinischen Baiern und in der Pfalz, in letzterer wesentlich noch die französische Gesetzgebung über Stempel und Registrirung. In Anlass und zum Theil in Anschluss an das Reichsgesetz über Gerichtskosten wurde die baierische Gesetzgebung dann codificirt und umgeändert durch das Hauptgesetz über Gebühren vom 18. August 1879, in dem eigentliche Gebühren, Gerichtskosten, Verkehrssteuern, Taxen zusammengefasst sind und die Erhebung theils in Stempelform, theils direct baar nach Verrechnung erfolgt. Als Form der Gebührenerhebung besteht der Stempel hiernach nicht mehr. Einige Abänderungen des neuen Gesetzes durch dasjenige vom 24. Mai 1886. S. die Uebersicht der älteren und die eingehende Darstellung der geltenden Gesetzgebung in J. Hock, Handbuch der gesammten Finanzverwaltung Baierns (als 3. Aufl. des Werks von Stockar von Neuforn), II, 322, Nachträge IV, 171. Commentar über das Gesetz von 1874 (in Verbindung mit dem Reichsgesetz über Gerichtskosten) von v. Stengel, auch von Pfaff (incl. Novelle von 1881). — Für die Erbschaftssteuern gilt jetzt das neue besondere Gesetz vom 18. August 1879 (Hock II, 300).

Sachsen hat durch zwei Gesetze vom 13. November 1876 den Urkundenstempel und die Erbschaftssteuer neu geregelt.

Württemberg hat ein neues allgemeines Sportelgesetz vom 24. März 1881 (an Stelle eines älteren von 1828), ein neues besonderes Gesetz über Erbschafts- und Schenkungssteuer von demselben Datum, ausserdem aber noch unter dem Namen Liegenschafts-Accise eine Abgabe von Veräusserungen von Immobilien u. dgl. nach Gesetz vom 18. Juli 1824. S. Riecke, Verfassung u. s. w. Württembergs, S. 202, 204, mit historischem Rückblick. Commentar über das Sportelgesetz von Zeyer und Schicker, 1881.

Baden. Gesetz über die Gebühren für die Geschäfte der Rechtspolizeiverwaltung vom 20. August 1864 und 21. Juni 1874. Gesetz über Stempel, Sporteln, Taxen in Civilstaatsverwaltungs- und Polizeisachen vom 29. Juli 1864 und 21. Juni 1874.

Digitized by Google

Gesetz vom 22. Februar 1879 über Einführung des Reichsgerichtskostengesetzes. Eine besondere „Erbschafts- und Schenkungsaccise" und eine „Liegenschaft-accise" beruht im Ganzen noch auf der Accisordnung vom 4. Januar 1812, mit Abänderungen. Vgl. v. Phillipovich, badischer Staatshaushalt (1889), S. 14, 25, 38, 135, und das Buch „die Sportelgesetzgebung Badens", Karlsruhe 1881.

Hessen. Einführungsgesetz vom 30. August 1879 zum Reichsgesetz über Gerichtskosten, Stempel und Taxordnung vom 27. August 1822 und Gesetz vom 17. März 1880. — Erbschaftssteuer, Gesetz vom 30. August 1884. Küchler, Verwaltungsgesetzgebung Hessens, Darmstadt 1885, II, 881 ff.

Auch in den kleineren deutschen Staaten regelmässig eigene Stempel- u. dgl. Gesetze. Für Hamburg u. A. Stempelgesetz vom 5. Mai 1876. Vgl. dafür die Uebersichten in dem bundesräthlichen Bericht von 1877: in Hirth's Annalen 1879, S. 962.

Die Verschiedenheit der bezüglichen deutschen Gesetze und Abgabentarife ist auch jetzt, nach Einführung des Reichsgerichtskostengesetzes, auf den Gebieten, wo die Reichsgesetzgebung nicht regelnd eingegriffen hat, recht gross, der „Einheit des Verkehrsgebiets" nicht entsprechend. So im allgemeinen, Gebühren wie auch Steuern enthaltenden Stempelwesen, in den Abgaben der freiwilligen Gerichtsbarkeit, bei den Besitzwechselabgaben u. s. w. Das Reichsgesetz von 1878 betrifft nur die Kosten für solche Rechtssachen der ordentlichen Gerichte, auf welche sich die Civilprocessordnung, die Strafprocessordnung und die Concursordnung bezieht. Eine Characterisirung der Verschiedenheiten der deutschen Gebührengesetze ist schwierig. Einen immerhin beachtenswerthen Versuch dazu in aller Kürze macht Schall, im Handbuch III, 118, doch bleiben Bedenken dagegen bestehen. In der fiscalischen Ausbildung — und freilich auch in der Belästigung — ist auf diesem Gebiete das Ausland, besonders Frankreich, auch Italien, Oesterreich lange nicht erreicht.

Im Folgenden sollen die angeführten Daten nur Beispiele liefern. Sie sind überwiegend aus der deutschen, besonders der preussischen Gesetzgebung gewählt worden. Vgl. dazu die Daten bei Schall. Für einzelne ältere Notizen die Noten in Rau's Abschnitt über Gebühren, besonders § 231—276. Alles, was von Abgaben in Stempelform und sogenannten Rechtsgebühren überwiegend oder ausschliesslich den Character eigentlicher Steuer (Verkehrssteuer) hat, gehört erst in die specielle Steuerlehre: ein Gesichtspunct, der auch für die Angabe von Daten im Folgenden der leitende war.

Finanzstatistisch lassen sich im Stempel und in verwandten Abgaben (Registerwesen) die Gebühren von den Steuern nur in einigen Fällen, nicht allgemein scheiden. Theils deswegen, theils weil das Steuerelement wichtiger als das Gebührenelement in diesen Abgaben ist, werden statistische Daten in die specielle Steuerlehre verschoben. S. über England Fin. III, 260 ff., über Frankreich eb. §. 221 und §. 234. Ueber Deutschland werthvolles Material im bundesräthlichen Commissionsbericht von 1877; daraus Daten in der 1. Aufl. S. 33. Daselbst S. 31—32 auch einige statistische Vergleichungen über Stempel, Gerichtskosten, Registerabgaben u. s. w. in verschiedenen Staaten, welche indessen auch richtiger in die Steuerlehre und zwar in die specielle gehören.

§. 32. Einleitung. Das System der Gebühren, mithin die genauere Classification der beiden Hauptarten der Gebühren, der Rechts- und Verwaltungs- und der Cultur- und Wohlfahrtsgebühren, wird gerade vom finanzwissenschaftlichen Standpuncte aus rationeller Weise zunächst durch die Art der gebührenpflichtigen Leistungen, bez. die Art der Thätigkeiten der Verwaltung bestimmt. Denn diese Art der Leistung, welche der Einzelne in Anspruch nimmt oder nöthig macht, bedingt die principielle Rechtfertigung der Gebühr und zugleich mit den Maassstab für die ungefähre Höhe der

Digitized by Google

letzteren. Man erhält so ein sachliches (materielles) System der Gebühren.

Von demselben kann man in doppelter Weise ein formales unterscheiden: einmal nach dem System der Verwaltung, unter Zugrundelegung der in den modernen Staaten doch in der Hauptsache übereinstimmenden Verwaltungsorganisation; sodann nach der Erhebungsform der Gebühren. Letzteres wird unten in Hauptabschnitt 2, Abschnitt 2 (§. 70—73) dargestellt werden. Das sachliche System kann mit dem formalen nach dem System der Verwaltung einigermaassen combinirt werden, wie es in Folgendem geschieht. In der Finanzwissenschaft knüpft sich aber, anders als in der Verwaltungslehre und als in der Darstellung des Gebührenwesens eines einzelnen Landes, das Hauptinteresse an die Unterscheidung nach der Art der Leistung, daher an das sachliche Gebührensystem, weil dies mehr in das innere Wesen der Gebühren und in ihre Begründung Einblick gewährt.

Neben dem Gebührenwesen des Staats ist auch dasjenige der Selbstverwaltungskörper, daher besonders der Gemeinden, zu unterscheiden.

Das Gebührenwesen des Staats ist gewöhnlich viel ausgedehnter und Rechts- und Verwaltungsgebühren kommen in moderner Zeit meistens nur bei ihm oder nur im delegirten Wirkungskreise bei einem dieser Körper vor. Cultur- und Wohlfahrtsgebühren für Provinzial-, Kreis- und Gemeindeeinrichtungen sind dagegen zahlreich und ebenfalls finanziell wichtig. Sie verlangen jedoch nur ausnahmsweise eine besondere Betrachtung, da diese Einrichtungen und Gebühren mit den gleichen oder ähnlichen des Staats oft ganz übereinstimmen. Eine Ausnahme bilden z. B. einige Anstalten für locale Gemeinbedürfnisse materieller Art (§. 65). In der folgenden Darstellung des Gebührensystems wird auf die Gebühren jener Verbände und der Gemeinden nur soweit nöthig mit Rücksicht genommen.

Die sogenannten „Beiträge" werden unten anhangsweise mit besprochen werden (§. 74). Ihre principielle Zugehörigkeit zu den „Gebühren" wurde oben begründet (§. 17 Nr. 3). Sie kommen besonders im Gemeinde- und in anderen Haushalten von Selbstverwaltungskörpern vor.

Die folgende Darstellung beschränkt sich absichtlich, nach dem dargelegten Character des Gegenstands, hier in der Finanzwissenschaft im Ganzen auf eine Uebersicht der Kategorieen, wobei bloss einige finanzwissenschaftliche Bemerkungen und einzelne Daten als Beispiele eingeschaltet werden. Nur einige Gebühren der volkswirthschaftlichen Verwaltung werden etwas näher behandelt, weil der Gegenstand diesem Werke auch sonst angehört.

Vgl. besonders Stein 5. A. II. 2. 270. 275 ff., Schall, Handbuch III. 120 ff., 129 ff., Umpfenbach §. 50 ff., jeder mit etwas verschiedener Systemisirung, Schall, ähnlich wie ich in der 1. Auflage, soweit seine Ausschliessung der wirthschaftlichen

Digitized by Google

u. s. w. Gebühren dies gestattet. Seine Bemerkung S. 121 Note, dass ich Wiederholungen in meinem Gebührensystem (so 1. Aufl., S. 40 und 110, 41 und 107) nicht vermiede, ist richtig. Aber sie waren — und sind jetzt noch — bedingt durch meine Classification der Gebühren und durch die beiden verschiedenen Standpuncte der Betrachtung. In dieser 2. Auflage habe ich in der Systemisirung und Reihenfolge Aenderungen vorgenommen, zum Theil in Folge der Anregungen durch Schall, dem ich mich aber doch nicht vollständig anschliesse.

§. 33. Eintheilung der Rechts- und Verwaltungsgebühren. Die Haupteintheilung nach der Art der Leistung und zugleich nach dem, wenigstens im modernen Staate erreichten, der Trennung von Justiz und Verwaltung entsprechenden System der Verwaltung, ist diejenige in:

I. „Verwaltungsgebühren" im eigentlichen oder engeren Sinne und

II. in „Gebühren der Rechtspflege" oder, allgemein genannt, in Gerichtsgebühren (Justizgebühren, Gerichtskosten, allenfalls auch „Rechtsgebühren" im eigentlichen oder engeren Sinne).

Wie Gerichte und Rechtspflege in einem weiteren Sinne doch auch zur „Verwaltung" gehören, so die Gerichtsgebühren auch zu den „Rechts- und Verwaltungsgebühren im Allgemeinen". Bei der, sowohl als „Gebühr" wie als „Steuer" besonders wichtigen Abgabengruppe der „Gebühren" der freiwilligen Gerichtsbarkeit, bei Registerabgaben u. dgl. m. handelt es sich principiell und öfters auch factisch übrigens gar nicht um Thätigkeiten der eigentlichen Rechtspflege und der ordentlichen Gerichte, sondern um Verwaltungsacte von Behörden, welche sich gewissen Rechtsgeschäften (z. B. der Verpfändung von Grundstücken, dem Verkauf von solchen) anschliessen: Acte, welche daher auch nicht nothwendig gerade „Gerichten" übertragen werden müssen und auch nicht immer diesen übertragen werden (französische Registrirungsämter). Die bezüglichen Abgaben oder Gebühren werden indessen hier mit zu den Gerichtsgebühren gestellt. Man sieht aus dem Beispiel nur, dass man es auch hier mit fliessenden Unterschieden, mit „historischen" Begriffen und Eintheilungen zu thun hat, welche sich an die Auffassung der Function und der Scheidung von Justiz und Verwaltung anknüpfen und damit sich ändern. Vor letzterer Scheidung, also vielfach in älterer Zeit, würde selbst die hier vorgenommene Haupteintheilung gegenüber den Verhältnissen der Organisation und Function der Aemter und Behörden nur bedingt zulässig sein. Jetzt ist sie im Ganzen modernen Einrichtungen wie Anschauungen angemessen.

I. Die Verwaltungsgebühren im engern Sinne kann man

A. nach der Art der Leistung der Behörde oder des Beamten, als der Organe des öffentlichen Körpers, daher nach einem sachlichen Princip; ferner

B. nach der Eintheilung der grossen Dienstzweige, zu welchem das betreffende Verwaltungsorgan gehört („ressortirt"), daher nach einem formalen Gesichtspuncte eintheilen.

A. In ersterer Hinsicht lassen sich etwa sechs Classen von „gebührenpflichtigen Fällen" passend unterscheiden. Im Einzelnen kann die Rubricirung eines Falles dabei indessen zweifelhaft, auch wohl gleichzeitig unter mehrere Rubriken statthaft sein.

Digitized by Google

1. Allgemeine Thätigkeit oder Mitwirkung einer eigentlichen Verwaltungsbehörde in solchen zu ihrer Competenz gehörenden beliebigen allgemeinen oder bestimmten einzelnen Angelegenheiten, welche einen Einzelnen betreffen (§. 34).

So namentlich, wenn letzterer diese Thätigkeit selbst in Anspruch nimmt, wie bei Eingaben in Privatsachen an Behörden und bei Bescheiden an ihn. Weiter gehören hierher auch verschiedene Kategorieen von Fällen der Gebühren im Gebiete der Finanz-, besonders der Steuerverwaltung und der unter N. 3 genannten Gebühren, welche sich indessen als besondere Gruppe auffassen lassen, wie man auch umgekehrt Gebühren dieser ersten mit in die dritte Classe einreihen kann.

2. Mitwirkung einer Behörde in Angelegenheiten des persönlichen Lebens des Einzelnen (§. 35).

3. Function von Behörden in Beglaubigungsangelegenheiten (§. 36).

4. Behördliche Gewährung von besonderen Rechten an Einzelne oder von Exemtionen in Bezug auf allgemeine Rechtssätze und auf daraus hervorgehende Verpflichtungen zu Gunsten Einzelner. Eine Kategorie gebührenpflichtiger Fälle vornemlich, doch nicht allein, in Angelegenheiten des wirthschaftlichen oder Erwerbslebens des Einzelnen (§. 37).

5. Ertheilung von Ehren und Würden (§. 38).

6. Verwahrung von Sträflingen (Ersatzleistungen letzterer, „Sträflingsgebühren") (§. 38).

B. Nach den Dienstzweigen der Verwaltung kann man gemäss der im modernen Staate üblichen und, von kleineren Verschiedenheiten der Ressortbegrenzung abgesehen, im Ganzen doch in unseren Ländern übereinstimmenden Verwaltungsorganisation unterscheiden: Gebühren der eigentlichen inneren Verwaltung (einschliesslich der Polizei), der Verwaltung des Aeusseren, des Kriegswesens (Heerwesens), der Finanzen, sowie etwaige eigentliche Verwaltungsgebühren (im Unterschied von wirklichen Gerichts- oder Rechtspflegegebühren) der Justiz.

Die Gebührenarten des ersten, sachlichen Systems kehren in dem zweiten, formalen System wieder. Die meisten gebührenpflichtigen Fälle des Schemas unter I gehören („ressortiren") zur Inneren Verwaltung, aber einzelne kommen auch bei den anderen Dienstzweigen vor. Wie schon bemerkt wurde, erscheint das sachliche Gebührensystem in der Finanzwissenschaft wichtiger als das formale. Damit soll indessen letzteres auch hier nicht als unrichtig bezeichnet werden. Die Autoren behandeln den Gegenstand verschieden. Stein legt seiner Darstellung das formale, Schall, wie ich, das sachliche System zu Grunde. Begründen lässt sich Beides. Einigermaassen hängt die Wahl des Vorgehens auch mit der allgemeinen Auffassung der Finanzwissenschaft zusammen. Betrachtet man letztere zunächst als Theil der Politischen Oekonomie, so möchte, vollends vom Standpuncte der neueren Gemein- und Staatswirthschaftslehre aus, das sachliche Gebührensystem eine Consequenz dieser Auffassung sein. Anders, wenn man, wie Stein, überhaupt die Finanzwissenschaft

Digitized by Google

überall gern zuerst als Staatswissenschaft im engeren Sinne behandelt. Bei Stein hat das freilich zur Folge, dass die sachliche, die Art der gebührenpflichtigen Leistung zu Grunde legende Classification und die demgemässe finanzwissenschaftliche Beurtheilung der einzelnen Kategorieen der Fälle, was die Berechtigung der Gebühr überhaupt und der Höhe der Gebühr betrifft, wie vielfach in seiner Finanzwissenschaft, zu sehr hinter dem Formalismus der Kategorieen der Verwaltung zurücktritt. Mit der sachlichen, als der voranzustellenden lässt sich übrigens auch die Classification nach Dienstzweigen der Verwaltung combiniren. Die letztere ganz allein, wie bei Stein, reicht auch nicht aus, weil gewisse Gebühren, z. B. die Verwaltungsstempel bei Eingaben und Bescheiden, allen Dienstzweigen gemeinsam sind.

Es ist eine Consequenz der hier aus den oben §. 25 ff. dargelegten Gründen festgehaltenen Scheidung des Gebührenwesens in die beiden Hauptclassen der „Rechts- und Verwaltungsgebühren" und der „Gebühren auf dem Gebiete des „Cultur- und Wohlfahrtszwecks", dass in dem Schema unter I, daher dann auch bei den „Gebühren der inneren Verwaltung" die letztere Classe und darunter die wichtigen Gebühren des Unterrichts- und Bildungswesens und des Verkehrswesens ausgeschlossen werden. Schall behandelt sie gemäss seinem engeren Gebührenbegriff überhaupt nicht. Stein zieht sie theils hier, und zwar bei den Gebühren der Inneren Verwaltung, theils bei seinen Regalien hinein, folgerichtig nach seinem Standpuncte. Bei Zugrundelegung des Verwaltungssystems könnte man nur noch genauer nach der heute üblichen Organisation der Dienstzweige (Ministerien) die „Cultur- und Wohlfahrtsgebühren" in diejenigen der inneren, der volkswirthschaftlichen und der Bildungsverwaltung trennen, die volkswirthschaftlichen eventuell noch weiter nach Ministerialressorts.

Schall a. a. O. bildet unter den „Verwaltungsgebühren" zunächst drei Classen: „allgemeine", für die Mitwirkung von Behörden in Angelegenheiten des individuellen Lebens Einzelner, ferner Gebühren für die Ertheilung, Einräumung, Verwilligung besonderer Rechte, schliesslich Gebühren für die Exemtion von allgemeinen Verpflichtungen. Letztere beiden Classen fasse ich unter A. 4 zusammen. Seine erste Classe zerlegt Schall in Gebühren in Angelegenheiten des persönlichen und des Erwerbslebens. Die ersteren entsprechen meiner Classe A. 2; die letzteren theilt Schall weiter in sechs Unterarten: Gebühren für Bestellung und Bestätigung, für Befähigungsatteste, für Concessionen, für Erlaubnisse, Legitimationen, Cognitionen, für Aufsicht und Beglaubigung, endlich für sonstige Verwaltungshandlungen. Ich dachte anfangs, mich, in Abweichung von der ersten Auflage, einfach dieser Schall'schen Classification anzuschliessen, bin aber dann doch nur zu obigem Schema gelangt. Bei der Durchführung ergeben sich auch für Schall Schwierigkeiten, so bei der sechsten Unterart, den Gebühren „für sonstige Amtshandlungen". Seine Unterarten reihe ich in meinem Schema unter A. 1, 3 und 4 ein. Unter die „Gebühren für Ertheilung besonderer Rechte" stellen wir beide Verschiedenes; Schall z. B. dahin auch die Taxen für Ehren und Würden. — Natürlich, dass sich die Verschiedenheit der Classification vollends der weiteren Untereintheilung einer Classe eben nach verschiedenen Gesichtspuncten und Auffassungen begründen lässt. Subjective Ansichten sind dabei nicht wohl ganz auszuschliessen. Die Sache ist auch zum Theil eine blosse Zweckmässigkeitsfrage.

S. sonst auch Neumann, „Steuer" passim, u. a. S. 548 ff. und in Schmoller's Jahrbuch 1882, S. 965 ff. Er scheidet die „Amtsgebühren" in drei Kategorieen, Entgelte für die besondere Beanspruchung von (Consulats-, Gerichts-, Polizei- u. s. w.) Behörden, von öffentlichen Anstalten (z. B. für Besuch von Museen) und Gebühren anderer Art, besonders von Dispensationen von Vorschriften oder für Bewilligung besonderer Rechte. Er zieht aber schliesslich eine andere Gliederung, nach dem Character der bezüglichen Hoheitsrechte vor („Steuer" S. 549—551), wobei er zum Theil auf ein formales System nach Dienstzweigen hinauskommt.

II. Die Gebühren der Rechtspflege oder die Gerichts- (bez. Justiz-) Gebühren („Rechtsgebühren").

Bei ihnen empfiehlt sich die sachliche Scheidung in die drei oder vier Kategorieen

Digitized by Google

A. Gebühren der streitigen Civil-Gerichtsbarkeit,

B. der Strafgerichtsbarkeit,

C. der sogenannten „freiwilligen“ Rechtspflege. Zu letzteren können wohl auch die Registergebühren, namentlich soweit sie wirklich „Gebühren“-Character haben, gestellt werden. Doch lässt es sich auch rechtfertigen, besonders nach dem Character von Gesetzgebungen, welche die Register-„Gebühren“ vornemlich als „Steuern“ ausgebildet haben, wie in Frankreich:

D. die Registergebühren als vierte Hauptclasse der Rechtsgebühren aufzufassen.

Geschichtlich und verwaltungsrechtlich schliessen sich an die Gebühren der Rechtspflege Strafen (Vermögensstrafen, Confiscationen, Geldstrafen) an. Unter den Gebührenbegriff fallen dieselben indessen wohl eigentlich gar nicht, jedenfalls nur in beschränktem Maasse, wie man jenen Begriff und anderseits den finanziellen Character der Strafen auch auffassen mag. Sie beruhen im Ganzen doch auf einem anderen Begründungsprincip als die Gebühren. Hier werden sie, ohne dass damit ihrer Sonderstellung als einer eigenen Einnahmeart neben den Gebühren präjudicirt werden soll, an dieser Stelle anhangsweise nach den Gerichtsgebühren eingereiht.

Schall theilt die Gebühren der Rechtspflege in die zwei Hauptclassen, für streitige und nicht-streitige, erstere dann weiter in die der Civil- und der Criminalgerichtsbarkeit, diejenigen der nicht-streitigen in die vier Unterarten, Gebühren in Vormundschaftssachen, in Nachlassregulirungen, Registergebühren und Gebühren von Rechtsgeschäften ein, also in der Haupteintheilung wie ich. — Stein unterscheidet bei der Rechtspflege drei Gebiete von Gebühren, die eigentlichen Gerichtsgebühren, deren System dasjenige des Processes selbst sein sollte, die Taxen (der Anwälte, Zeugen, Sachverständigen), und das Gebiet der „Legalisirungsgebühr“, wozu er Eintragungsgebühren rechnet, auch Notariatsgebühren, eventuell die Einrichtung des Enregistrement, deren Steuercharacter er aber betont (5. A. II, 2, 281). Hier werden, allenfalls vom Standpuncte des formalen Verwaltungssystems aus folgerichtig, Anwalts-, Notargebühren einbezogen, die aber keine öffentliche Finanzeinnahme sind, und Zeugen-, Sachverständigengebühren, die eventuell zu den Ausgaben gehören. Für die Gebühren der freiwilligen Rechtspflege in ihrer Gesammtheit (abgesehen von Eintragungs- und Registergebühren) bleibt kein rechter Platz. Auch ein Beweis, dass in der Finanzwissenschaft mit dem bloss formalen System in der Gebührenlehre nicht recht auszukommen ist. — Neumann unterscheidet einerseits Civil- und Criminalgerichtssporteln, anderseits solche der nicht-streitigen Rechtspflege und der Justizverwaltung („Steuer“ S. 550, 553). — Schäffle weicht in Grundauffassungen hier mehr ab, woraus sich zum Theil auch Abweichungen in der Classification ergeben, Steuerpolitik, besonders S. 503 ff.

Die Einnahmen aus Geld- und Vermögensstrafen werden von den Systematikern verschieden aufgefasst und danach verschieden eingereiht. Rau, Fin. I, §. 237 erwähnt die Geldstrafen bei den Gebühren, gleich nach der „Erbschaftsgebühr“. Ebenso v. Hock bei den Gebühren, öffentliche Abgaben S. 250, und Besobrasoff a. a. O. S. 23. Stein rechnet die Geldstrafen und Bussen zu seiner Kategorie der „Gefälle“, die er mit Anfallsrechten wieder unter das „Staatsgüterwesen“ reiht: mindestens letztere Einstellung der Strafen doch misslich. Die Strafen

Digitized by Google

seien „ausserordentliche Gefälle" (5. A. II, 1, 213. 282, 286). — Laspeyres, Artikel Staatswirthschaft im Staatswörterbuch X, 104 stellt Strafen den Steuern gegenüber als die beiden Arten der zwangsweise erhobenen Staatseinnahmen. — Neumann weist die Einfügung der Strafen unter die Gebühren ab und stellt sie als besondere Hauptart öffentlicher Einkünfte, coordinirt den Gebühren, auf („Steuer" S. 101, 553). — In der 1. Auflage S. 48 hatte ich die Unterbringung der Strafen unter den Gebührenbegriff für zulässig erklärt, mit Anerkennung von Eigenthümlichkeiten. Meine jetzige Auffassung ist aber die bessere. Die Verwandtschaft von Gebühren und Strafen tritt übrigens öfters hervor, z. B. im Gebiete der Steuerverwaltung (Mahngebühren). In der Praxis werden die Einnahmen aus Strafen nicht immer besonders zusammengefasst, sondern bei den einzelnen Dienstzweigen, in denen sie vorgekommen sind (besonders bei der Polizei, bei den verschiedenen Steuerverwaltungen), nachgewiesen, apart oder unter den „vermischten" oder „verschiedenen Einkünften" jedes Zweigs, und zwar die Einnahmen aus eigentlichen wie aus Ordnungsstrafen.

1. Die Verwaltungsgebühren.

§. 34. — 1. Gebühren für die Mitwirkung einer Verwaltungsbehörde in beliebigen allgemeinen oder bestimmten einzelnen Angelegenheiten Einzelner.

Unter der Voraussetzung, dass hier im nothwendigen allgemeinen und zugleich im speciellen Interesse oder auf Anlass (bez. auf Verschulden) eines Einzelnen eine solche Mitwirkung einer Verwaltungsbehörde, welche eine Dienstleistung und (bez. oder) eine Kostenprovocation darstellt, stattfindet, ist eine Gebühr gerechtfertigt, unter Umständen selbst geboten.

Freilich nur eine Gebühr, welche sich in mässigen Grenzen hält, im Allgemeinen so, dass der Gesammtertrag nur einen Beitrag zu den Kosten liefert. Sonst wird die Abgabe „Steuer". Abstufungen, welche sich den ungefähren Kosten der individuellen Mühewaltung und dem ungefähren Werth der individuellen Dienstleistung anpassten, wären im Princip hier richtig. Aber sie werden sich bei der Unmessbarkeit beider Momente nicht sehr häufig rationell anbringen lassen. Auch können noch andere Gesichtspuncte für die Bemessung der Höhe der Gebühr mitunter zweckmässig mit Berücksichtigung erheischen, z. B. Erschwerung oder Erleichterung privater Beanspruchungen der behördlichen Mitwirkungen.

Die typischen Beispiele solcher Gebühren aus der allgemeinen Verwaltung des Staats (eventuell auch anderer öffentlicher Körper wie der Gemeinden) liefern Gesetzgebungen, welche — wenigstens als Regel, wenn auch mit Ausnahmen — den Gebrauch von Stempelpapier für allen schriftlichen Verkehr zwischen Behörden und Publikum, insbesondere auch für alle Acten der Verwaltungsbehörden, wie der Gerichte über Privatangelegenheiten vorschreiben. Ein einzelnes Beispiel ist der französische Dimensionsstempel, der aber in Steuer übergeht und theilweise nur Steuer ist (Fin. III, §. 228 ff.). Ein weiteres typisches Beispiel ist der allgemeine Stempel für Eingaben, Gesuche u. dgl. an Behörden (wie nach dem Gesetz von 1822 in Preussen 5 Sgr.) und für Bescheide, Ausfertigungen der Behörden (in Preussen 15, ausnahmsweise 5 Sgr.): in beiden Fällen eine gerade als mässige „Gebühr" wohl gerechtfertigte Abgabe, deren allgemeine Aufhebung (wie nach dem Gesetz von 1873 in Preussen — für Eingaben und Bescheide) kaum nothwendig erscheint. Nach dem Zweck oder Inhalt der Eingabe, des Bescheids können Abstufungen der Gebühr (des Stempels) gemacht werden, deren einzelne Gesetzgebungen, z. B. die österreichische, mancherlei haben. Dann fallen die Abgaben indessen öfters unter eine andere Kategorie unseres obigen Schemas. — Weitere Beispiele sind allgemeine Gebühren (meist in Stempelform) für amtliche Protokolle, Vorladungen, Bescheinigungen, Quittungen der öffentlichen Cassen;

Digitized by Google

amtliche Schreibgebühren in Privatangelegenheiten; auch Gebühren für amtliche Aufnahmen über private Rechtsgeschäfte, Testamente, wobei die Verbindung von Gebühr und Verkehrssteuer gewöhnlich Platz greifen wird. Die einzelnen Gesetzgebungen über Stempel bieten manche weitere besondere Beispiele. Die finanzwissenschaftliche Durchforschung und Vergleichung dieses legislativen Gebiets fehlt bisher, kann auch nur in Specialarbeiten erfolgen. Manches in den Noten der Schall'schen Abhandlung „Gebühren", wo die in §. 26 angeführten Fälle im Allgemeinen — doch mit Ausnahmen — hierher gehören.

Auch in einzelnen Dienstzweigen der Verwaltung kommen specielle Fälle derartiger Gebühren vor. Beispiele sind Gebühren für Depositen, welche bei Behörden hinterlegt werden; mancherlei Gebühren für Amtshandlungen gerade im Gebiete der Finanz-, der Steuerverwaltung, besonders bei Zöllen und indirecten Steuern, eventuell in Form von Stempelabgaben für die hier ausgefertigten Scheine (Zettel), z. B. Waage-, Controlgebühren, allgemeine Steuervorschreibungsscheine (auch bei directen Steuern, französische Abgabe für „erste Anmeldung", Fin. III. S. 415), Mahngebühren für restirende Steuereinzahlungen, welche, wie bemerkt, in Strafen übergehen, um so mehr, wenn sie sich bei erneuerter Mahnung steigern.

Je nach der Classification der Gebühren werden noch andere Gebührenfälle, besonders aus dem Gebiete des Stempels, entweder hierher oder, wie ich es thue, in eine der folgenden Classen eingestellt werden, z. B. die Gebühren für Zeugnisse, für Beglaubigung der Echtheit von Urkunden, von Unterschriften. Schall erwähnt in seiner Classe 6 („Gebühren für sonstige Verwaltungshandlungen") einige dieser Fälle.

Die betreffenden Gebühren werden in der Praxis meist in Stempelform erhoben, in der Regel — und im Allgemeinen mit Recht — in festem oder classenweise abgestuftem Betrage (Fix- und Classenstempel §. 72). Der Dimensionsstempel bei Actenstücken entspricht in freilich nur roher Weise doch etwas dem Moment der Mühewaltung. Proportionalstempel, nach dem in einem Actenstück, einer Urkunde, z. B. einer behördlichen Quittung vorkommenden Werthbetrage, findet sich auch (preussischer $^1/_{12}$ % Quittungsstempel), ist aber selten und macht die Abgabe vollends aus einer Gebühr leicht grösstentheils zu einer Steuer.

§. 35. — 2. Gebühren für die Mitwirkung einer Behörde in Angelegenheiten des persönlichen Lebens des Einzelnen.

Von dieser Mitwirkung ist entweder die Rechtsgültigkeit von gewissen Thatsachen und Handlungen im persönlichen Leben der Betheiligten bedingt, oder es werden dadurch Thatsachen dieses Lebens rechtlich constatirt und amtlich beglaubigt. In beiden Fällen fungirt die Behörde des Staats oder in dessen Auftrag der Gemeinde u. s. w., für den Staat als oberstes Organ der Rechtsordnung.

Soweit es sich um Beglaubigungsacte handelt, könnten die betreffenden Gebühren auch zu der folgenden Classe 3 gestellt werden. Doch rechtfertigt die allgemeine Verbreitung und Bedeutung der hier in Betracht kommenden Fälle auch deren Heraushebung mit in diese 2. Classe. Vgl. Schall, Gebühren §. 18.

Das Merkmal der „Gebühr" trifft bei den im Folgenden genannten Kategorieen von Fällen nach der öffentlichen und privaten (individuellen) Bedeutung der bezüglichen behördlichen Mitwirkungsacte durchweg zu. Bei höherem Betrag der Abgabe kann der Uebergang in Steuer vorliegen, der sich jedenfalls nur aus besonderen Gründen und nach Lage der einzelnen Kategorieen von Fällen rechtfertigen lässt. Fortfall oder Ermässigung der Gebühr für bestimmte Kategorieen von Personen, z. B. „ärmere", kann bei Angelegenheiten des natürlichen Lebens, selbst allgemeine Gebührenfreiheit — also Uebergang in das Princip der „reinen Ausgabe", Fin. I. §. 201 — aus volkswirthschaftlichen, socialpolitischen, politischen Gründen (z. B. in Consequenz des Grundsatzes der Freizügigkeit beim Orts- und Domicilwechsel, bei

Pässen) wohl in Erwägung kommen und besteht öfters. Besteuerungsgesichtspuncte, wie die Rücksicht auf die „Leistungsfähigkeit", sind daher gerade bei dieser Gebührenclasse nicht immer auszuschliessen.

Die wichtigsten hierher gehörigen Gebühren sind:

a) Gebühren für die rechtsgültige Eheschliessung vor staatlichen oder als solche gleichzeitig mit fungirenden sonstigen, auch kirchlichen Organen; ferner Gebühren für die Gewährung des Rechts der Ehescheidung.

Bezügliche Gebühren für die Eheschliessung bilden oder bildeten regelmässig einen Bestandtheil der kirchlichen sogenannten Stolgebühren. Die weltlichen Civilstandsämter haben in Deutschland die Register und die darauf bezüglichen Verhandlungen kosten- und stempelfrei zu führen. Reichsgesetz vom 6. Februar 1875 über Beurkundung des Personenstands u. s. w. §. 16, preussisches Gesetz vom 9. März 1874, §. 12.

b) Gebühren bei Civilstandsämtern oder den als solche dienenden kirchlichen Organen: eventuell schon für die vorgeschriebenen Eintragungen über Geburt, Eheschliessung, Ehescheidung und Tod in die Standesregister; oder wenigstens für die Ertheilung von amtlichen Auszügen („Scheinen") aus diesen Registern und für Gewährung der Einsichtnahme.

Diese Auszüge dienen dann als rechtsgültige Beglaubigungen der betreffenden Thatsache. — Nach dem Gebührentarif des genannten Reichsgesetzes von 1875 sind für Vorlegung der Register 1—1½ M., für Auszüge ½ M., event. bis 2 M. zu erheben. Gebührenfreiheit für Unvermögende. Nach dem preussischen Gesetz von 1874 fliessen diese Gebühren in die Gemeindecasse. Die bundesräthliche Commission von 1877 schlug für Auszüge aus den Standesregistern einen Reichsstempel (also für die Reichscasse) von 50 Pf. vor. — In England 1 Penny Stempel für Copieen und Auszüge aus Standesregistern, in Oesterreich ½ fl. für den Bogen. — Auch Gebühren für Namensänderungen können hierher gestellt werden. (Schall S. 129, Note 34.)

c) Gebühren für die Mitwirkung von Behörden bei der Aenderung der Rechtsverhältnisse, welche den Erwerb und Verlust der Staats- und der Gemeindeangehörigkeit betreffen oder sich an den Wechsel des Wohnsitzes (Domicils) und Aufenthalts knüpfen.

Gebühren sind die betreffenden Abgaben, wenn sie für die beanspruchte Thätigkeit der Behörden eintreten, und, etwa in Stempelform, die Urkunden treffend, welche über die bezüglichen Thatsachen ausgestellt werden, in mässigen festen oder nach der ungefähren Mühewaltung der Behörden abgestuften Sätzen erhoben werden. Wird die Abgabe als Entschädigung für die Vortheile erhoben, welche der Betreffende durch den Erwerb eines Rechts erlangt, z. B. bei der Aufnahme in den Staats- und namentlich in den Gemeindeverband, so treffen die Merkmale der Gebühr insoweit auch noch zu, als es sich ja gerade hier dann um einen „speciellen Entgelt" handelt. Doch wird eine solche Abgabe, besonders bei einer gewissen Höhe des Satzes, öfters zur Steuer. Ein solche Staatsabgabe kann diejenige für Ertheilung der Naturalisation sein. Communale Abgaben dieser Art sind die Bürgerrechts-, die Einzugs-, die Heimathsgelder u. dgl. m. Wieder modificirt sich der Character der Abgabe, wenn dieselbe etwa für die Zulassung zur Theilnahme an Nutzungen, z. B. des Gemeineigenthums der Commune, erhoben wird. Hier könnte man in der Abgabe auch eine Art Taxe oder Preis, wie im gewöhnlichen Erwerbs-

Digitized by Google

leben, sehen. Wird die Abgabe wesentlich nur dafür erhoben, dass der Staat das bezügliche Recht, z. B. der Ein- und Auswanderung, überhaupt gewährt, so hat sie zwar wohl mehr einen reinen Steuercharacter, lässt sich indessen auch wie eine Art Ablösungszahlung und insofern doch auch wieder etwas wie eine Gebühr auffassen, so das alte Abzugsgeld bei der Mitnahme des Vermögens des Auswanderers.

Die Gebühren unter c, — ob und welche und zu wessen Gunsten Gebühren erhoben werden, — hängen eben mit der Gestaltung der Rechtsordnung für Ein- und Auswanderung, Fremdenverkehr, Heimathwesen und Zugrecht zusammen. Daher neuzeitlich oft Fortfall oder Ermässigung von Gebühren. Vgl. besonders Stein, Verwaltungslehre (wo übrigens die finanzielle Seite kaum berührt wird). II, und Handbuch der Verwaltungslehre, 2. A., S. 131 ff. Dann Wagner, Grundlegung, 4. Kap., Abschnitt 6—8. — Beispiele: Naturalisationen. S. Commissions-Bericht 1877 S. 400. Grosse Verschiedenheit in den einzelnen deutschen Staaten damals: Preussen nur der allgemeine Stempel für Ausfertigung von $1\frac{1}{2}$ M.; Sachsen Gebühr von 6 M. nebst Gebühr von 3—10 M. für die vorausgehende Verhandlung; Hessen 34 M. 30 Pf.; Württemberg 20 M. für 1 Mann, 10 M. für 1 Frau, 6 M. für 1 Kind unter 14 Jahr; Baiern 6 M. Stempel und 307 M. 80 Pf. Taxen (!); Baden 16 M. 50 Pf. Stempel und Sporteln, 100 M. Taxe für jede Person (die in väterlicher Gewalt stehenden Kinder in der Familie frei); Hamburg Taxe und Gebühren 90 M., ausserdem für den städtischen Bürgerbrief 30 M. Die Commission schlug eine Reichsgebühr von 100 M. für die Urkunde vor. Doch zu hoch! Seitdem durch die neuesten Gesetze in einigen deutschen Ländern Aenderungen und Ermässigungen (Baiern, Würtemberg 20 M.). — Ueber Einzugsgelder u. s. w. s. z. B. die preussische Städteordnung für die östlichen Provinzen vom 30. Mai 1853, §. 52: Zulässigkeit von Einzugsgeldern für Erlaubniss der Niederlassung, desgleichen von Eintritts- und Hausstandsgeldern von Neuanziehenden und Gemeindeangehörigen bei Begründung eines Hausstands und zur Theilnahme am Bürgerrecht; desgleichen von Einkaufsgeld (oder jährlicher Abgabe) zur Theilnahme an den Gemeindenutzungen. Näheres über das städtische Einzugs-, Bürgerrechts- und Einkaufsgeld im Gesetz vom 14. Mai 1860. Maximum des Einzugsgelds in Stadtgemeinden nach der Ortsgrösse 3—20 Thlr. Aufhebung dieser Abgabe für Niederlassung (nicht für Bürgerrecht und für Theilnahme an den Gemeindenutzungen) durch Gesetz vom 2. März 1867. Das norddeutsche Gesetz über Freizügigkeit vom 1. November 1867 §. 8 verbietet allgemein die Erhebung von Gemeindeabgaben der neu Anziehenden. Einfluss dieser Gesetzgebung auf die finanzielle Lage der Gemeinden. Grosse Bedeutung dieser und ähnlicher Abgaben früher in Süddeutschland. — Die Ertheilung der Aufnahmeurkunde an die Angehörigen eines deutschen Bundesstaats in einem anderen Bundesstaat kostenfrei nach Reichsgesetz vom 1. Juni 1870, §. 24. — Ueber Abzugsgeld Grundlegung §. 245.

d) Gebühren (meistens der Polizeibehörden, dann der Verwaltung des Auswärtigen, der Consulate) für die Ausstellung von Legitimationspapieren aller Art (Pässe, Wanderbücher, Heimathscheine).

Gebühren sind diese Abgaben unter der Voraussetzung, dass der Private das Recht hat, die Thatsache, derentwegen er das Papier wünscht, z. B. die Reise, den Domicilwechsel, frei vorzunehmen und keinem Zwang unterliegt, ein solches Papier zu nehmen. Anderenfalls, also z. B. wenn jenes Recht selbst erst durch die Abgabe erworben werden muss, wird die letztere eine Steuer, die, z. B. für die Reisen ins Ausland nicht so unbedingt verworfen werden kann, als es meist geschieht (u. A. liefert sie etwas Ersatz für entgehende indirecte Verbrauchssteuern).

Auch hier enger Zusammenhang mit der Gestaltung des Zug-, Reise-, Fremdenrechts u. s. w. Hohe Passsteuern, im Zusammenhang mit dem Zugrecht, der communalen Steuerhaft für die Kopfsteuer des Staats besonders in Russland. Siehe Walcker, Selbstverwaltung des Steuerwesens, S. 278 ff. Besobrasoff, impôts sur les actes I, 21 und Tabelle am Schluss. Ann. d. fin. russ. par A. Vesselovky, 5. Jahr, Pétersbourg 1876, p. 8. Schanz, Finanzarchiv III, 201. Gesammt-Ein-

Digitized by Google

nahme aus Pässen, meist den sogenannten Bauernpässen, jetzt $3^1/_3$, in den 70er Jahren 2.5—2.7 Mill. R., in den 20er Jahren über 4 Mill. R.! Tarifproben bei Walcker. Auslandspass 5 R. und für je $^1/_2$ Jahr weitere Abwesenheit 5 R., jetzt das Doppelte, Placatpässe der Bauern für $^1/_2$ Jahr 85 Kop., 1 Jahr 1 R. 45 Kop. Project einer Erhöhung der Abgabe für Auslandspässe 1887 (3 Monat 30, jeder weitere Monat 15 im ersten Jahre, 1 Rubel Gold für den Tag im zweiten Jahre) fallen gelassen. S. v. Falck, Finanzarchiv V, 722. — In Deutschland Maximum für 1 Pass an Ausfertigung und Stempelgebühren nach Reichsgesetz vom 12. October 1867 3 M., factisch meist weniger. Vorschlag eines Reichsstempels von 1 M. für den Pass, 50 Pf. für Passkarten im Bericht der Commission von 1877. Ermässigung der Passabgabe in Frankreich von 2 und 10 Fr. auf $^1/_2$ Fr. im Jahre 1888.

§. 36. — 3. Gebühren für die Function von Behörden in Beglaubigungsangelegenheiten.

In zahlreichen, unter sich nach Gebiet und Art sehr verschiedenen Fällen übt der Staat als Vertreter der Rechtsordnung und oberste anerkannte Autorität durch seine eigenen Organe (Behörden) oder im übertragenen Wirkungskreise durch Communalorgane eine wichtige Function aus, welche bei aller äusseren Verschiedenheit im Einzelnen und nach den Fällen, auf die sich bezieht, doch ein gemeinsames inneres Merkmal hat und einen gleichen Zweck verfolgt: die Function einer „öffentlichen Constatirung und Beglaubigung“ von Thatsachen, deren sichere Constatirung ein öffentliches und zugleich ein Individual-, bez. Privatinteresse betreffender Betheiligten in sich schliesst. Die Erhebung einer Abgabe als „Gebühr“ für die Ausübung dieser Function im einzelnen Falle rechtfertigt sich nach Begriff und Wesen der Gebühr, als eines Beitrags zur Kostendeckung und als eines speciellen Entgelts für eine Dienstleistung, principiell durchaus und practisch häufig. Doch kann der Uebergang der Gebühr, nach Einrichtung und Höhe der Abgabe, in eine Steuer und umgekehrt der Verzicht auf jede Gebühr oder die Erhebung eines mehr nur noch nominellen Abgabesatzes, also der Uebergang mehr oder weniger zum Princip der reinen Ausgabe (Fin. I, §. 201) gerade hier mitunter — in einzelnen Fällen und in ganzen Kategorieen von Fällen — zulässig oder selbst rathsam sein und kommt Beides auch in der Praxis vor. Die bezügliche Entscheidung wird nach der concreten Sachlage der Fälle, aber auch mit nach finanziellen Erwägungen, zu treffen sein.

Die Zusammenfassung aller hierher gehörigen Fälle möchte sich gerade in der Finanzwissenschaft und für ein nach sachlichen Gesichtspuncten, d. h. nach der Art der Leistung gebildetes Gebührensystem empfehlen. Allerdings kann man dann auch, wie schon bemerkt, viele Gebühren unserer obigen zweiten Classe, aus Angelegenheiten des persönlichen Lebens (Civilstandsacte, Legitimationspapiere) mit hier unter Nr. 3 einreihen. Ihre Sonderstellung lässt sich indessen wieder nach anderen Gesichtspuncten rechtfertigen. Eine „Beglaubigungsfunction“ erfolgt aber in der That dabei und der innere Rechtfertigungsgrund der Gebührenerhebung liegt gerade darin.

Digitized by Google

Schall reiht die meisten „Beglaubigungsgebühren" in verschiedene Gruppen seiner „Gebühren des Erwerbslebens" ein. Viele dieser Beglaubigungsgebühren hängen in der That wieder mit Erwerbsverhältnissen und weiter mit volkswirthschaftlichen, mit Bildungsverhältnissen näher zusammen und kehren daher in unserer Classification bei den „volkswirthschaftlichen" (so Münz-, Eichgebühren), auch bei den „Gebühren des Bildungswesens" (so Prüfungs- und Zeugnissgebühren) wieder.

Wichtigere Kategorieen von Fällen, von denen einige unten bei den „Cultur- und Wohlfahrtsgebühren" etwas näher besprochen werden, sind: Beglaubigungsgebühren im engsten Sinne, für Beglaubigung, Legalisirung u. dgl. von Urkunden, Abschriften, Unterschriften. Gebühren für Lebensatteste, Atteste über Verwittwetsein, Ledigsein u. dgl. m. und Atteste über mancherlei andere Thatsachen des individuellen Lebens; Gebühren für Vornahme von Prüfungen (auf Kenntnisse u. s. w.) und für Zeugnisse, Diplome über Prüfungsergebnisse, Kenntnisse, sonstige Qualificationen Gebühren für Approbationen auf Grund bestimmter Nachweisungen; Gebühren für sonstige Prüfungen, Revisionen, Controlen, Visitationen, Beschauen, Aufsichtsübungen über Sachen, Einrichtungen, Anstalten, Zustände durch öffentliche Organe; Münz- und Eichgebühren für Prüfung von Münzen und Gewichten; Punzirungsgebühren für Prüfung des Feingehalts von Gold- und Silberwaaren und manch andere ähnliche Fälle älterer und neuerer Art, besonders auf volkswirthschaftlichem Gebiete, mehr (§. 66).

Mehrfach können hier Gebühren für das behördliche Verfahren zur öffentlichen oder amtlichen Constatirung der Thatsachen, welche beglaubigt werden sollen, und Gebühren für die Ausstellung von öffentlichen Urkunden, über das Ergebniss dieses Constatirungsverfahrens, für die Anbringung öffentlicher Beglaubigungszeichen (z. B. bei Maassen, Gewichten, Edelmetallwaaren) unterschieden werden, z. B. Prüfungsgebühren und Gebühren für Prüfungszeugnisse. Die letzteren und überhaupt die Gebühren für die Urkunden u. s. w. werden in der Praxis gern wieder in Stempelform erhoben. Die Grundsätze und Gesichtspuncte für die Einrichtung und Höhe beider Arten Gebühren werden sich nothwendig verschieden gestalten, die erste Art Gebühren auch häufig — doch nicht immer — höher sein. Bei dem engen Zusammenhang der Sache lassen sich beide Arten Gebühren indessen unter dem Begriff der Beglaubigungsgebühren vereinigen. Die Erhebung der zweiten Art wird nur regelmässig bloss im Falle eines günstigen Constatirungsergebnisses (bei Prüfungen auf Kenntnisse, bei Eichung und Punzirung) eintreten. Die „Urkundengebühr" gehört im Uebrigen speciell in die Kategorie der hier behandelten „Verwaltungsgebühren", die „Constatirungsgebühr" zugleich in die Kategorie der „Cultur- und Wohlfahrtsgebühren", insbesondere der volkswirthschaftlichen, der Bildungsgebühren.

Uebrigens fallen nicht alle äusserlich gleiche Abgaben unter diese Beglaubigungsgebühren, z. B. allgemeine Stempel für jedwede Art Zeugnisse, auch für Privatzeugnisse, sind mehr, in letzterem Fall überhaupt nur Steuern.

§. 37. — 4. Gebühren für die Ertheilung besonderer Rechte, wodurch zu Gunsten des Einzelnen eine Ausnahme vom allgemeinen Recht gestattet wird. Auch diese Abgaben sind freilich nur theilweise Gebühren, anderen Theils eigentliche Steuern: Ersteres, soweit sie eine Kostenvergütung für die beanspruchte Thätigkeit von Behörden darstellen. Darüber hinaus tritt in der Regel der Steuercharacter hervor. Hierher gehören zwei Fälle:

a) Gebühren für die Ertheilung besonderer Rechte, etwas vorzustellen, zu thun, was das gemeine Recht nicht von selbst gestattet oder woran es die Mitwirkung von Behörden knüpft, oder was es im Allgemeinen verbietet oder wofür es besondere Bedingungen, z. B. der Aufsicht, aufstellt.

Digitized by Google

Im Einzelnen daher: Gebühren für Privilegien, Certificate, gewerbliche und andere Concessions-, Erlaubniss-, Aufsichtsgebühren, Patentgebühren und manche andere mehr. Die meisten dieser Gebühren gehören nach den ökonomischen Wirkungen der Thätigkeiten, an welche sie sich knüpfen, zu den volkswirthschaftlichen Gebühren (§. 49 ff.) oder gehen in diese mit über, und können, bez. müssen daher auch, nach unserer Classification, dort mit eingestellt werden. — S. besonders Schall, Gebühren, wo die Fälle, die ich hier unter N. 4 einreihe, theils bei den Gebühren für die Ertheilung besonderer Rechte (so Urheber-, Patent-, juristische Persönlichkeits-, Marktgerechtigkeits-, Apotheken-, Bergwerks-Rechte, auch Taxen für Würden, Ehren), theils mit anderen, bei den Gebühren in Angelegenheiten des persönlichen Lebens, unter Anführung von Beispielen der Gebührensätze, rubricirt werden, also doch Verwandtes unter verschiedenen Classen steht.

Für die Regelung der Abgabesätze, ob sie als blosse Gebühr oder auch als Steuer einzurichten sind, wird es einmal auf den Character des ganzen Gewerberechts (so in der Frage der „Concessionsgebühren"), sodann auf die ökonomische Seite des einzelnen Falls ankommen, z. B. bei Patent-, Apothekenconcessionsgebühren. S. darüber unten §. 66.

b) Gebühren für die Exemtion von bestimmten allgemeinen Rechtssätzen und daraus hervorgehenden Verpflichtungen des Einzelnen, daher etwa für die Erlaubniss, etwas unterlassen zu dürfen, etwas nicht erfüllen müssen, was die allgemeine Rechtsordnung vorschreibt.

Dahin können Dispensationssachen verschiedener Art mit etwaigen Gebühren dafür (so in Minderjährigkeits-, Ehemündigkeits-, Eheschliessungs-, Verwandtschaftsverhältnissen) gerechnet werden, wenn man diese Fälle nicht etwa zu Classe 2, den Gebühren in Angelegenheiten des persönlichen Lebens, stellt, was auch angängig erscheint (vgl. auch Schall, Gebühren, §. 27). — Ferner lässt sich auch eine besondere Abgabe für Erlangung der Berechtigung zum kürzeren als dem sonst wehrverfassungsmässig allgemein vorgeschriebenen Militärdienst, wie in der Einrichtung des sogenannten Einjährig-Freiwilligen-Dienstes, allenfalls mit als eine Gebühr dieser Classe auffassen. Anders liegt die Sache bei Abgaben derjenigen Militärpflichtigen, die in Gemässheit der gesetzlichen Befreiungsgründe nach individueller Untersuchung des Falls von der activen Dienstpflicht befreit werden, dem sogenannten Wehrgeld oder der Wehrsteuer. Eine mässige feste Abgabe, als Kostenersatz oder Kostenbeitrag für die besondere Mühewaltung der Aushebungs- und sonstiger Behörden, in Bezug auf Feststellung der die Befreiung im individuellen Fall bedingenden Thatsachen, liesse sich wohl als „Gebühr" ansehen (so ähnlich Schall, a. a. O.). Eine höhere, periodisch zu zahlende, nach Einkommen-, Vermögensverhältnissen des Befreiten bemessene Abgabe behält dagegen doch nur ein kleines gebührenartiges Element, in der Hauptsache nimmt sie einen anderen Character an. Ob den einer eigentlichen Steuer oder einer besonderen, ziemlich für sich stehenden Abgabeart, deren Durchführung nur, nicht auch deren principielle Begründung in die Finanzwissenschaft gehört, ist streitig. Unter vorläufiger Verweisung auf meine Behandlung der „Wehrsteuer" in der Abhandlung „directe Steuern" im Schönberg'schen Handbuch, 2 A., III, 318—328, auf Neumann's oben genannte Arbeit im Finanzarchiv, IV, und auf Schäffle's Steuerpolitik S. 496 ff. gehe ich auf die Wehrsteuerfrage an dieser Stelle nicht weiter ein, indem ich den Gegenstand in die Steuerlehre verlege. Die bundesräthliche Commission von 1877 schlug für Scheine über die Befreiung Militärpflichtiger von der activen Dienstpflicht (Ausschliessungs-, Ausmusterungs-, Ersatzreserve-, Seewehrscheine, von denen im Durchschnitt von 1874 bis 1876 zusammen 215,000 Stück jährlich ausgestellt wurden) eine Reichsstempelabgabe von 20 M. vor; ebenso für Berechtigungsscheine zum freiwilligen Dienst 20 M. In Baiern bestand seit 1828 für Militärentlassungs- und Freischeine ein Stempel von 6 fl., seit 1868 von 10 fl. (Ertrag 1871 und 72 im Durchschnitt 155,000 fl.); in Würtemberg seit 1868 eine Abgabe von 22 fl. für nicht ausgehobene Kriegsdienstpflichtige. Mit der Einführung der Reichsmilitärgesetze wurde dies beseitigt. — In Frankreich zahlten bisher die Einjährig-Freiwilligen 1500 Fr., wogegen sie aber

Digitized by Google

Löhnung, Kleidung, Verpflegung und Wohnung wie jeder andere Soldat erhielten. Etat für 1877 Betrag für Einzahlungen 15, 1888 5 Mill. Fr.

§. 38. — 5. Gebühren für die Ertheilung von Ehren und Würden (Titel-, Ordens-, Standeserhöhungs-, Adels-, Wappenverleihungstaxen u. dgl.).

Betreffende Abgaben möchten sich an sich als Gebühren und selbst als Steuern mitunter rechtfertigen lassen. Doch wird zu unterscheiden sein, wie es die Praxis auch vielfach mit gutem Grunde thut. Danach empfiehlt sich doch eine Einschränkung oder selbst der Fortfall solcher Taxen, wenigstens eigentlicher Verleihungstaxen, vom Standpuncte des Gebührenwesens aus.

Einmal wird die Abgabe für die Verleihung einer Würde u. s. w. als solche von derjenigen für die unterlaufende Mühewaltung und Kostenprovocation unterschieden werden müssen. Die erstere steht doch wohl mit der implicite anzunehmenden Absicht einer Auszeichnung, einer Gnaden- oder Anerkennungsertheilung in Widerspruch und wäre als „Gebühr" — und doch auch als Steuer — kaum passend. Gebührenartige Abgaben dagegen als Kostenbeitrag für die Mühewaltungen, daher z. B. für die Ausstellung der Urkunden, Diplome, Adelsbriefe, Wappenentwürfe sind nicht unangemessen. Da sich aber solche Ertheilungen von Ehren und Würden anders denn als Auszeichnung u. s. w. überhaupt nicht rechtfertigen lassen, so entfiele damit die Erhebung einer eigentlichen Verleihungstaxe. Derartige Taxen als „Kaufpreise" fallen unter einen anderen Gesichtspunct, sind aber aus keinem haltbar, weil der „Verkauf" zu verwerfen ist. Will man nicht allgemein principiell auf eigentliche Taxen verzichten, so sollte wenigens die „taxfreie" Verleihung gesetzlich oder als Krongerechtsame zulässig sein, wie es auch meist der Fall (z. B. in Oesterreich, Baiern u. a. L. m.).

Ferner wird zwischen solchen Ehren- und Würdenverleihungen an die eigenen Staatsdiener und an sonstige Personen zu unterscheiden sein. Bei den ersteren steht dergleichen im modernen Civil- wie vollends Militärdienst in engem Zusammenhange mit der ganzen Einrichtung der Diensthierarchie. Eigentliche Taxen, vollends für Titel, sind demnach bei ihnen noch weniger zu rechtfertigen, als bei anderen Personen. Titel, welche dem bekleideten Amte des Staatsdieners anhängen, dürften am Allerwenigsten einer Verleihungstaxe unterliegen.

Einigermaassen zeigt sich in der neuerlichen gesetzlichen Regelung dieses Gebiets das allmälige Durchdringen solcher Grundsätze, während früher öfters zu einseitige fiscalische Tendenzen obwalteten.

Beispiele: Baiern, Gebührengesetz von 1879 (Hock, Handbuch II, 494) für Adelsdiplome in 5 Sätzen 1500—20,000 M., für Eintragung in die Adelsmatrikel (als „Gebühr" wohl zu rechtfertigen) dsgl. 30—300 M., daneben Erhebung der Kosten für die Ausfertigung der Diplome; für Bewilligung der Annahme fremdherrlicher Orden, Titel, Ehrenzeichen, Würden 60 M. Ernennung zum Königlichen Kämmerer 60, Kammerjunker 20 M., Verleihung der Würde eines erblichen Reichsraths 300, eines lebenslänglichen wie auch des Titels eines Geheimenraths, Geheimen Hofraths, Hofraths 100 M., eines Hoftitels an Industrielle und Kaufleute 75 M. Ausserdem Erhebung der Kosten der Ausfertigung der Diplome. Verschiedene andere Fälle bei Hock S. 496. Taxfreie Verleihungen ausdrücklich vorbehalten. — In Oesterreich Patent von 1840, §. 133 ff., z. B. für Standeserhöhungen in 5 Sätzen 1000—12,000 fl. C. M., Geheimerathswürde 6000, Kämmererwürde 1000 fl. C. M., für Titel des Hofraths 600, des Regierungsraths 300, sonstiger Rathstitel 100 fl. C. M. — Ausgedehnteres System solcher Taxen in England, Russland. Die russische Rang- (Tschinsteuer) der Staatsdiener enthält eine Gebühr, abgestuft nach dem Tschin, einen Stempel dsgl. und den Betrag einer Monatsrate des Gehalts: insofern mit eine Besoldungssteuer, da die Rangverleihungen ziemlich regelmässig mit Amt und Dienstalter verbunden sind. Jetzt Aenderungen und Ermässigungen.

Digitized by Google

Das ganze Taxwesen für Würden u. s. w. erklärt sich historisch aus den Hoheitsrechten und Gerechtsamen des Fürstenthums und entsprach der älteren Auffassung solcher Verleihungen von „Gnaden" gegen Zahlungen an die Krone, wie speciell England zeigt. Der modernen principiellen Auffassung widerspricht es doch im Ganzen. — Als Besteuerungsmaassregel ist es auch mehr in Einklang mit den älteren Standessteuern als mit den neueren auf ökonomische Differenzmomente rücksichtenden Steuern. Auch die Besteuerung der „Verdienste" von Börsenspeculanten mittelst solcher Taxen bei „Baronisirungen" u. dgl. für die „Verdienste" dieser Personen, woran man zur Rechtfertigung denken könnte, erweist sich doch viel unzulänglicher als eine ordentliche directe Besteuerung dieser „Verdienste", — eine Besteuerung, mit der man solche „Verdienste" — in jedem Sinne des Wortes — besser belohnen würde, als mit taxfreien oder taxtheueren Ehren und Würden.

Wesentlich anders als Abgaben der besprochenen Art sind solche für Anstellungen der Beamten, namentlich der Staatsbeamten selbst, aufzufassen. Sie sind nur bedingt zu billigen, in der Hauptsache nicht.

Kleine feste oder abgestufte Sätze, etwa in Stempelform für die Bestallungsurkunden, „Patente" und dergleichen, ebenso etwa für Dienstentlassungen, Urlaubsertheilungen, lassen sich wohl als Gebühren ansehen und allenfalls rechtfertigen, etwa nach den Gesichtspuncten, welche bei Classe 1 (§. 34) hervorgehoben wurden. Grössere Sätze, etwa in Form erheblicherer Gehaltsabzüge von der ersten Besoldung bei der Anstellung und von jeder Gehaltserhöhung, wie sie früher vielfach vorkamen — etwa wie in Preussen ehedem und sonst öfters zur Beschaffung von Pensionirungsfonds (Fin. II, S. 376) — und noch heute nicht selten sind, können nicht wohl als „Gebühren" gelten, sondern sind unperiodische Besoldungssteuern, wenn der Ertrag einfach in die Staatscasse fliesst, oder unperiodische „Beiträge", wenn der Abzug zu Gunsten von Pensions- und derartigen Fonds oder Cassen stattfindet. Im ersteren Fall stehen sie doch mit dem Besoldungszweck und mit den Grundsätzen einer richtigen Besoldungsbesteuerung in Widerspruch. Im zweiten Falle lassen sie sich wohl principiell und practisch, weil sie in einem Zeitpuncte beginnender oder erhöhter Leistungsfähigkeit eintreten, eher rechtfertigen, werden aber auch hier bei einer rationellen Gestaltung des gesammten Pensionswesens besser fortfallen oder wenigstens einer anderen Einrichtung von Beitragszahlungen und eventuell Gehaltsabzügen Platz machen.

Für Beispiele vgl. Fin. I, §. 164, mit legislativen Daten, besonders über Abzüge für Pensionscassen. In Preussen diese im Jahre 1867 aufgehoben, ebenso 1873 die Stempel für Dienstentlassungen und Urlaube. Für Anstellungspatente nur der allgemeine Ausfertigungsstempel von $1\frac{1}{2}$ M. — In Oesterreich nach Gesetz von 1840 (§. 179) $\frac{1}{3}$ (!) der Dienstbezüge des ersten Jahres und jeder Gehaltserhöhung als „Diensttaxe". Die Taxen für die Besitzung geistlicher Beneficien sind in 1862 aufgehoben worden. — In Baiern auch noch nach Gesetz von 1879 von allem öffentlichen (Hof-, Staats-, Militär-, Gemeinde- und sonstigen öffentlichen) Dienste eine 1 % Gebühr vom ersten Jahresgehalt und von der Erhöhung; auch für kirchliche Pfründen. Wo andere Angestellte, als solche, welche aus Staatscassen besoldet werden, diesen Taxen unterliegen, erscheint die Abgabe ganz als Steuer und wird in dieser Gehaltsabzugsform eher noch bedenklicher.

6. Gebühren für den Aufenthalt und die Verpflegung der Sträflinge und Gefangenen in den Strafanstalten und Gefängnissen. Im Princip gewiss gerechtfertigt, aber natürlich ist die Erhebung von den Vermögensumständen der Einzelnen abhängig, daher doch nur selten ausführbar.

Die Verwerthung der Arbeit der Sträflinge für die Staatscasse hat einen anderen finanzwirthschaftlichen Character, aber einen gleichen finanziellen Effect.

Bei allen diesen Gebühren der Verwaltung handelt es sich um Thätigkeiten, welche mit dem Rechts- und Machtzweck zusammenhängen. Das schliesst aber nicht

Digitized by Google

aus, wie wir sahen, dass mehrere dieser Thätigkeiten auch Gebiete des Cultur- und Wohlfahrtszwecks und speciell privatwirthschaftliche Interessen der Gebührenzahler berühren. Besonders gilt dies von manchen Gebühren der ersten und dritten obiger Classen. Bei der Würdigung dieser Gebühren und bei der Bemessung ihrer Höhe ist das zu beachten. Je nachdem bei der Classification der Gebühren das Moment der Ausübung allgemeiner, dem Staate specifisch eignender Verwaltungsthätigkeiten oder das Moment der Förderung auch individueller Cultur- und Wirthschaftsinteressen mehr betont wird, wird man einzelne Gebühren mehr zu der ersten oder zu der zweiten Hauptclasse zählen. Hier ist das erste Moment vorangestellt worden. Auf das zweite wird im 2. Abschnitt mehrfach mit eingegangen werden.

2. Die Gebühren der Rechtspflege.

§. 39. — I. Allgemeine Entwicklung und Gestaltung.

Auf diesem Gebiete ist das Gebührenwesen seit Alters vorzugsweise eingebürgert (oben §. 22—24), hat aber bis in die Neuzeit vielfache formelle und materielle geschichtliche Wandlungen erfahren. Missbräuchliche Ausdehnung der Gebühren zu unpassenden Steuern war hier von jeher öfters zu rügen und fehlt auch gegenwärtig noch nicht. In früherer Zeit, besonders im Mittelalter in einzelnen Ländern, nirgends mehr als in England (§. 23), hat die Rechtspflege auf diese Weise fast mehr den Character eines Finanzregals als eines wesentlichen Hoheitsrechts gehabt.

Die „Gebühren“ sind ferner nicht immer oder nur theilweise in die Casse des Gerichtsherrn, sondern mit in diejenige der Richter und der Verwaltungsbeamten bei dem Gerichte geflossen (Sporteln).

Diese Personen bezogen in diesen Abgaben die Gegenleistung für ihre von einzelnen Privaten in Anspruch genommene und dann kraft ihres Amtes ausgeübte Function. Die Einnahme diente ihnen an Stelle oder zur Ergänzung des Gehalts oder der Unterhaltsmittel, welche sie direct vom Gerichtsherrn bezogen. Diese Abgaben waren auch wegen dieses Privatbezugs manchen Missbräuchen ausgesetzt, wenngleich regelmässig nach Herkommen oder später nach Gesetz als feste Taxen normirt.

Erst in der neueren Zeit, wo auch die Gerichte immer ausschliesslicher landesfürstliche werden, also namentlich die Patrimonialjustiz beseitigt wird, bürgert sich immer mehr der Grundsatz ein, die Gerichtsgebühren aller Art ausschliesslich der Casse des Gerichtsherrn zuzuführen und nur in einzelnen Fällen den Gerichtsbeamten noch einen kleinen Antheil daran zu belassen oder neu einzuräumen: eine Entwicklung, welche aber noch nicht überall vollständig und in den einzelnen Ländern zu verschiedener Zeit und auch in verschiedenem Umfange zur Geltung gekommen ist, mehrfach erst in der Mitte dieses Jahrhunderts. Umfassende Tarife für die der Staatscasse zufliessenden „Gerichtskosten“ wurden dann aufgestellt.

Vgl. preussisches Gesetz über Gerichtskosten vom 10. Mai 1851, §. 18: Die ausschliessliche oder auch nur theilweise Anweisung einzelner Beamten auf selbst verdiente Gebühren statt Besoldung findet mit Ausnahme der Calculatoren nicht mehr statt. Im Budget für 1876 standen an „Einnahmen, die als Emolumente der Beamten zur Verwendung kommen" z. B. 1.91 Mill. M. beim Justizministerium (rheinischer Gerichtssprengel). — Auch nach dem Gerichtsverfassungsgesetz des Deutschen Reichs vom 27. Januar 1877 „beziehen die Richter in ihrer richterlichen Eigenschaft ein festes Gehalt mit Ausschluss von Gebühren" (§. 7). Die Gerichtsvollzieher dieses Gesetzes (§. 155) erhalten dagegen Gebühren nach der Gebührenordnung vom 24. Juni 1878. Im preussischen Etat war in 1886/87 die Einnahme des Justizministeriums an Emolumenten der Beamten 4,865,000 M. (meist Gebühren der Gerichtsvollzieher für Ausführung von Parteiaufträgen). — In Frankreich sind die sogenannten Greffiers neben dem Gehalt auf Gebühren in der Form von Antheilen an den droits de greffe, den Gerichtsgebühren, u. A. namentlich an den Eintragungsgebühren (für die Eintragung der Processe u. s. w. in die Gerichtsrollen), den Gebühren für Abfassung gewisser Urkunden und an den Ausfertigungsgebühren angewiesen: Antheile von 10 % an beiden ersteren, 30 Cent., bez. 20 Cent. für das Stück an letzteren. Diese Antheile werden vom Greffier gleich einbehalten, der aber Commis und Canzleipersonal unterhalten und 10 % des Betrags (so wenigstens früher) an den Staat abführen muss. S. Hock, Fin. Frankreichs, S. 201 ff. und meine Fin. III, §. 236. — Nirgends wo war das Sportelwesen zu Gunsten der Beamten bei den öffentlichen Behörden und insbesondere auch bei den Gerichten so ausgedehnt, so mit Missbräuchen und überhohen Sätzen verbunden und ist so spät eine immer noch nicht ganz vollständige Reform eingetreten wie in England. Vgl. über die sehr verwickelten Verhältnisse nach dem Stande um 1865 Gneist, englisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl., II, 1216, 1221, 1353, Vocke, britische Steuern S. 205 ff., 209 ff. Meist jetzt Besoldungen fixirt, auch besonders für das Bureaupersonal (clercs); Zahlung derselben aus Gebühren. Die Ueberschüsse der Gebühren an die Staatscasse. — S. auch Rau, Fin. I, §. 235 unter N. 4.

Die Einbürgerung des Stempelwesens seit Mitte des 17. Jahrhunderts hat den Anlass gegeben, manche gerichtliche Thätigkeiten in der Form von Stempelabgaben bezahlen zu lassen, indem für die Eingaben und Schriftstücke und für die Erkenntnisse der Gebrauch von Stempelpapier vorgeschrieben wurde.

Auch an diese Einrichtung knüpfen sich aber wieder öfters Missbräuche: Die bezüglichen Abgaben wurden aus Gebühren für bestimmte Mühewaltungen zu unpassenden Steuern in Stempelform. In anderen Fällen dagegen, besonders bei der freiwilligen Gerichtsbarkeit, nahmen solche Abgaben theilweise gleichzeitig den Character von Verkehrssteuern an, welche an sich nicht immer unrichtig, wenn auch oft zu hoch und nicht passend geregelt waren. Noch jetzt ist in der Praxis der Gebührencharacter und der Steuercharacter auf diesem Gebiete der Gerichts- und Stempelabgaben öfters vermengt, was für die wissenschaftliche Beurtheilung und für die formelle Darstellung Schwierigkeiten macht.

Neuerdings haben einige Gesetzgebungen das Stempelwesen, bez. die Form der Erhebung der Gerichtskosten mittelst Stempels, auf diesem Gebiete, besonders bei den Processkosten, wieder beseitigt, so dass bloss die „directe" Verrechnung und Erhebung der betreffenden Gebühren erfolgt. Im Ganzen technisch zweckmässig.

S. u. §. 70 ff. in Preussen, Gesetz über Gerichtskosten vom 10. Mai 1851 §. 16; Deutsches Reich, Gesetz über Gerichtskosten vom 18. Juni 1878 §. 2 („eine Erhebung von Stempeln und anderen Abgaben neben den Gebühren findet nicht statt").

In neuerer Zeit sind die Gerichte (hier und da auch besondere Verwaltungsbehörden), zum Theil in Anknüpfung an und in Fort-

Digitized by Google

bildung von einzelnen älteren ähnlichen Einrichtungen der sogenannten freiwilligen Gerichtsbarkeit, öfters mit der Führung öffentlicher Bücher oder Register beauftragt worden, in welche gewisse Rechtsgeschäfte und Rechtsverhältnisse regelmässig eingetragen werden müssen oder können.

Entweder hängt die Gültigkeit dieser Rechtsgeschäfte und Verhältnisse hiervon ab oder gewisse Rechtsvortheile knüpfen sich an die Eintragung an. Die Einrichtung dient daher hier zur Sicherung und Beglaubigung. Sie entspricht allgemeinen Interessen der Gesammtheit, indem sie die Erfüllung gewisser Anforderungen an die Rechtssicherheit und an die formelle Richtigkeit der Geschäfte u. s. w. verbürgt, und gleichzeitig speciellen Interessen der einzelnen Personen, um deren Rechtsverhältnisse und Geschäfte es sich im concreten Fall handelt.

An diese Einrichtungen knüpft sich daher mit Recht ein umfassendes Gebührenwesen, dasjenige der sogenannten Register- oder Eintragungsgebühren.

Auch wenn die Eintragung unabhängig vom Willen des oder der Betheiligten auf Grund eines allgemeinen gesetzlichen Gebots erfolgen muss, verliert die Abgabe deshalb den Character der Gebühr noch nicht, falls nothwendige sachliche, nicht lediglich finanzielle Gesichtspuncte jenes Gebot rechtfertigen und falls die Abgabe nach ihrer Art und Höhe im richtigen Verhältniss zu den Kosten der Einrichtung und zum Nutzen des betheiligten Privaten steht. Das System der öffentlichen Bücher und der Registerabgaben stimmt indessen mit diesen Voraussetzungen öfters nicht überein. Insoweit sind die betreffenden Abgaben nur theilweise Gebühren, in manchen Fällen reine Steuern aus der Gattung der Verkehrssteuern. (Hauptfall: Das Enregistrement Frankreichs). Ob und wie weit sie als solche Steuern zu rechtfertigen und selbst zu verlangen sind, ist in der Steuerlehre zu erörtern, mehrfach übrigens zu bejahen.

II. — §. 40. Die einzelnen Classen der Gebühren der Rechtspflege.

Diese Gebühren wurden bereits oben (§. 33) in drei bez. vier Classen eingetheilt: Gebühren der streitigen Civilgerichtsbarkeit; der Criminalgerichtsbarkeit; der freiwilligen („nicht streitigen“) Gerichtsbarkeit nebst Registergebühren; dazu tretend dann Geldstrafen.

Vgl. Rau, Fin. I (5. A.), §. 234, 235, Schall, Gebühren §. 10 ff. — Diese Eintheilung schliesst sich an das preussisch-deutsche System der Gerichtskosten an, ist aber auch sachlich begründet, indem sie sich an die Art der richterlichen Thätigkeit und demnach an die Art der Leistungen in Privatangelegenheiten behufs der Unterscheidung hält. Die Durchführung gestaltet sich natürlich nach dem im einzelnen Lande geltenden Recht, besonders auch nach dem Processrecht, mannchfach verschieden. Das Detail ist gross. Im Folgenden werden nur Einzelheiten aus dem früheren preussischen und aus dem neuen deutschen Gebührengesetz (das übrigens, wie schon erwähnt, nur für Rechtssachen im Gebiete der Civil-, Strafprocess- und Concursordnung gilt) als Beispiele angeführt. Ueber die anderen Länder s. die oben §. 31 angegebenen Gesetze und Literatur. Bei Rau ältere Angaben über Baden, bei Schall auch über die deutschen Mittelstaaten und Oesterreich neuere Daten. Schall's knappe und doch inhaltreiche Behandlung (§. 10—16) ist vorzüglich. Ich bin ihm mehrfach gefolgt und habe demgemäss Einiges in der 1. Auflage (§. 292 ff.) abgeändert. Wo ich in principieller Auffassung, z. B. in Betreff der Einrichtung und Höhe der Gebühren, und in der formellen Anordnung abweiche, geschah es nach genauerer Prüfung der Schall'schen Behandlung. S. übrigens auch unten §. 67 ff. über die Grundsätze für die Höhe von Gebühren.

1) Gebühren der streitigen Civilgerichtsbarkeit. Hierhin gehören die in der Regel vom unterliegenden Theile oder nach der näheren Bestimmung des Richters von beiden Parteien in bestimmtem Verhältniss zu bezahlenden Gerichtskosten (Sporteln, Taxen, theilweise auch in einzelnen Ländern in Stempelform erhobene Abgaben). Sie stufen sich regelmässig und passend nach dem ungefähren Umfang der Processsache, der Schwierigkeit der richterlichen Thätigkeit, daher nach den Arten der Processe, nach verschiedenen processualischen Momenten, ferner nach dem Rang der Gerichte (Instanzen), aber mit Recht doch im Ganzen vornemlich nach dem Werthe des Streitgegenstands ab.

Auch im letzteren Fall sind diese Abgaben Gebühren, wenngleich sie hier geschichtlich öfters zu eigentlichen Steuern durch ihre Höhe ausarten. Die Abstufung der Gebühr nach der Höhe des Werths des Streitgegenstands ist zwar gewöhnlich nicht der Mühewaltung des Gerichts proportional, wohl aber einigermaassen dem Nutzen der gerichtlichen Leistung für die Processirenden: der Höhe ihres betheiligten „Interesses" und am Ende doch auch etwas einem Momente, das zwar wesentlich nur für die Bemessung einer eigentlichen „Steuer" mit entscheidend ist, aber doch auch bei diesen Gebühren eine bedingte Berucksichtigung finden darf: der „Leistungsfähigkeit" der Interessenten. Die Degression der Gebühr (als Quote vom Werth) mit steigendem Werth erscheint mir nicht unbedingt geboten (§. 72), worin ich von Schall (S. 122) abweiche: sie kommt doch den Reicheren in unberechtigtem Maasse zu Gute und nöthigt dann, um eine gewisse Einnahme zu erzielen, die Kosten für Processe um kleinere Werthbeträge zu hoch anzusetzen. Von diesen wie von anderen Gerichtskosten werden unter gewissen Umständen notorisch Unvermögende befreit. Vgl. preussisches Gesetz von 1851 §. 5, deutsche Civilprocessordnung von 1877 §. 106 ff., Gerichtskostengesetz §. 47, N. 2. (Gewährung des sogenannten „Armenrechts".)

Erwünscht ist gerade auch vom finanzwissenschaftlichen Standpuncte der „Bestimmtheit" der Steuern aus, dass eine annähernde Vorausberechnung des Gesammtbetrags der Kosten des Processes nicht zu schwierig sei, und dafür ist allerdings ein „System von Bauschgebühren" einem detaillirten „Einzelgebühren-System" vorzuziehen (Schall). Doch hat ein blosses Bauschsystem wieder andere Bedenken, in Betreff des richtigen Verhältnisses der Gebührensumme in den einzelnen Processen verglichen mit der Verschiedenheit der Mühewaltung in verschiedenen Fällen.

Schall, S. 123: „Bauschgebuhren, welche das ganze Verfahren von der Klageerhebung bis zur Urtheilsverkundigung umfassen, mit besonderen Abstufungen für diejenigen Fälle, wo ein Process nicht sämmtliche Stadien des Verfahrens durchläuft oder einem abgekürzten Verfahren unterliegt." Er citirt als Beispiel dieser Art den früheren würtembergischen Tarif.

Die Bezahlung von Gerichtskosten überhaupt durch die Processirenden wird auch practisch nothwendig, um der Processsucht vorzubeugen. Die volle Deckung der Kosten dieser Gerichts-

Digitized by Google

barkeit durch die Gebühren ist aber nicht geboten und nicht einmal unbedingt gerechtfertigt, weil die Institution als solche der gesammten Bevölkerung zu Gute kommt, ihr Vorhandensein schon das Unterbleiben vieler Rechtsstreite veranlasst und so einem „Gesammtinteresse" auch ein Antheil der Gesammtheit an den Kosten entspricht. Steuerartige Höhe der Gerichtskosten widerspricht dem Zweck der Gerichtsinstitution.

Beispiele. Preussen. Gesetz von 1851 und 1854, nebst dazu gehörigem Tarif. Im Allgemeinen Bemessung der Gebühren nach dem Kapitalwerth des Objects, bei Gegenständen, die keiner Schätzung nach Geld fähig, in der Regel wie bei Gegenständen von 400 Thlr. Werth, bei wichtigeren von 1000—5000, bei unbedeutenderen von 60—100 Thlr. Werth. Dann Unterscheidung nach den einzelnen Momenten im Process, nach dem Verfahren und den Processarten, zum Theil nach den Instanzen. Z. B. 1) für zurückgewiesene Klagen, Rechtsmittel, Beschwerden u. s. w. bis zu 100 Thlr. von je 10 Thlr. $2^1/_2$ Sgr., aber nicht unter 5 Sgr.; vom Mehrbetrage bis 200 Thlr. von je 10 Thlr. $1^1/_2$ Sgr.; vom Mehrbetrage von je 50 Thlr. $2^1/_2$ Sgr., bis zum Maximum von 4 Thlr. — 2) Im Mandatsverfahren: vom Betrage bis incl. 20 Thlr. vom Thaler 1 Sgr. ($3^1/_3$ %); im Ganzen nicht unter 5 Sgr.; vom Mehrbetrage bis 100 Thlr. von je 10 Thlr. 5 Sgr. ($1^2/_3$ %); vom Mehrbetrage bis zu 200 Thlr. von je 10 Thlr. $2^1/_2$ Sgr. ($^5/_6$ %); vom Mehrbetrage bis zu 500 Thlr. von je 50 Thlr. $7^1/_2$ Sgr. ($^1/_2$ %); vom Mehrbetrage bis zu 1000 Thlr. von je 100 Thlr. 10 Sgr. ($^1/_3$ %); vom Mehrbetrage von je 100 Thlr. $2^1/_2$ Sgr. ($^1/_{12}$ %). — 3) Processe mit Ausschluss gewisser besonderer Processarten: z. B. bei Beendigung durch Contumazialbescheid, Agnitionsresolut, Vergleich, vom Betrage bis 50 Thlr. incl. von je 1 Thlr. $1^1/_2$ Sgr. (5 %), nicht unter 5 Sgr; vom Mehrbetrage bis 150 Thlr. von je 10 Thlr. 10 Sgr. ($3^1/_3$ %); vom Mehrbetrage bis 500 Thlr. von je 50 Thlr. 1 Thlr. (2 %); vom Mehrbetrage bis 1000 Thlr. von je 100 Thlr. 1 Thlr. (1 %): vorstehende Sätze für jede Instanz. Vom Mehrbetrage bis zu 20.000 Thlr. in 1. Instanz von je 200, in höherer Instanz von je 500 Thlr. 1 Thlr. ($^1/_2$, bez. $^1/_5$ %); vom Mehrbetrage in 1. Instanz von je 1000 Thlr., in höherer von je 2000 Thlr. 1 Thlr. ($^1/_{10}$ bez. $^1/_{20}$ %). Mit vielen weiteren Abänderungen bei sonstigen processualischen Vorgängen (s. Gesetz von 1854, Art 7—9). — 4) In Subhastationsprocessen für das ganze Verfahren einschliesslich der bei dem Hypothekenbuch zu veranlassenden Eintragungen und Ausfertigungen, bis zur Abfassung der Adjudicatoria, diese ausgeschlossen: vom Betrage des Werths des Grundstücks bis 100 Thlr. incl. von je 1 Thlr. $1^1/_2$ Sgr. (5 %); vom Mehrbetrage bis 500 Thlr. von 10 Thlr. $7^1/_2$ Sgr. ($2^1/_2$ %); vom Mehrbetrage bis 2000 Thlr. von je 50 Thlr. 15 Sgr. (1 %); vom Mehrbetrage bis 20.000 Thlr. von je 100 Thlr. 10 Sgr. ($^1/_3$ %); vom Mehrbetrage von je 100 Thlr. 5 Sgr. ($^1/_6$ %). Dann für die Adjudicatoria und alle auf Grund derselben zu erlassenden Verfügungen, ausschliesslich der zur Kaufgelderbelegung gehörigen: vom Betrage bis 200 Thlr. von je 1 Thlr. 1 Sgr. ($3^1/_3$ %); vom Mehrbetrage bis 1000 Thlr. von je 10 Thlr. 5 Sgr. ($1^2/_3$ %); vom Mehrbetrage bis 20,000 Thlr. von je 100 Thlr. $1^1/_6$ Thlr. oder $1^1/_6$ %; vom Mehrbetrage von je 100 Thlr. 1 Thlr. oder 1 %.

Die Degression dieser Sätze und dadurch die relative Begünstigung des Grossbesitzes und Grosskapitals gegenüber dem Kleinbesitz war erheblich. Z. B. stellen sich bei Subhastationsprocessen incl. Adjudicatorien die Gebühren nach diesem Tarif:

Werth des Objects	Gebühr	in %
100 Thlr.	5 Thlr. — Sgr.	5
500 „	23 „ 10 „	4.67
2,000 „	58 „ 10 „	2.916
20,000 „	328 „ 10 „	1.6416
50,000 „	438 „ 10 „	1.4611

Dieselbe Regel der Degression, nur mit viel stärkeren Sätzen überhaupt, zeigt sich in Folge der ungeheuren Kosten in Frankreich. Nach einem amtlichen Bericht

Digitized by Google

(Leroy-Beaulieu, Fin. I, 511) und nach Bulletin de stat. vol. 22, p. 180 stellten sich bei gerichtlichen Verkäufen von Immobilien:

Classe nach Werth	im Jahre 1873: Mittlerer Betrag in Fr. des Zuschlagpreises	im Jahre 1873: Mittlerer Betrag in Fr. der Kosten	im Jahre 1873: % der Kosten vom Preise	im Durchschnitt 1881—85: Mittlerer Betrag in Fr. des Zuschlagpreises	im Durchschnitt 1881—85: Mittlerer Betrag in Fr. der Kosten	im Durchschnitt 1881—85: % der Kosten vom preise
Bis 500 Fr.	286	353	123.29	268	385	143.80
500— 1,000 „	764	388	50.76	742	418	56.44
1001— 2,000 „	1,480	417	28.15	1,489	461	30.95
2001— 5 000 „	3,390	477	14.08	3,380	523	15 49
5001—10,000 „	7,112	564	7.92	7,157	622	8.69
Ueber 10.000 „	43,702	979	2.24	51,176	1021	2.00
Durchschnitt	14,457	609	4.21	17,477	664	3.80

Ein Gesetz vom 23. October 1884 hat für Verkäufe bis zu 2000 Fr. Kostenrestitution seitens des Staats und Ermässigung der Emolumente der Beamten vorgeschrieben. (Bull. 16, p. 489).

Im deutschen Gerichtskostengesetz werden in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten die Gebühren nach dem Werth des Streitgegenstands wie folgt erhoben: bis 20 M. Werth 1 M. Gebühr; 20—50 M. W. 2.4 M. G.; 60—120 M. W. 4.6 M. G.; 120—200 M. W. 7.5 M. G.; 200—300 M. W. 11 M. G.; 300—450 M. W. 15 M. G.; 450—650 M. W. 20 M. G; 650—900 M. W. 26 M. G.; 900—1200 M. W. 32 M. G. und so weiter, 8200—10,000 M. W. 90 M. G.; dann für je 2000 M. W. 10 M. Gebühr mehr (1/2 %). Bei nicht-vermögensrechtlichen Ansprüchen wird der Werth des Streitgegenstands mit 2000 M., ausnahmsweise niedriger oder höher, aber nicht unter 200 und nicht über 50,000 M. angenommen. Die volle Gerichtsgebühr wird erhoben für die contradictorische mündliche Verhandlung (Verhandlungsgebühr), für die Anordnung einer Beweisaufnahme (Beweisgebühr), für eine andere Entscheidung (Entscheidungsgebühr). In verschiedenen anderen Fällen kommen verschiedene Quoten (2, 3, 5, 6 Zehntel) zur Anrechnung. In der Berufungsinstanz erhöhen sich die Gebührensätze um 1/4, in der Revisionsinstanz um 1/2. Auch die Gebühren im Concursverfahren richten sich nach den Werthclassen und Sätzen bei bürgerlichen Rechtsstreiten (Gerichtskostengesetz §. 50—58). — Klagen über zu grosse Höhe der neuen Gerichtskosten waren eine zeitlang sehr verbreitet, aber bei den sinkenden Gesammteinnahmen nicht gut zu befriedigen. Abänderungen im Gesetz vom 20. Juni 1881.

Statistische Daten über die frühere Einnahme bei den einzelnen Arten der Civilprocesse in Preussen s. in den Beilagen der Reichstagsacten, Session von 1878, S. 617 ff. Im Geltungsbereich der Verordnung vom 2. Januar 1849 war die Solleinnahme für das 2. Semester 1875 7,158,802 M. In Baiern rechts des Rheins 1876 in Civilprocessen 239,467 M. Stempeltaxen und 564,551 M. Taxen. Ausserdem ein nicht genau zu beziffernder Betrag von Einnahmen aus Stempelpapier (und Marken). In Sachsen Solleinnahme an allen Gerichtsgebühren 3.64 Mill. M. in 1875, wovon nach Maassgabe des Dresdener Sprengels 41.4 % von bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, 4.2 von Concursen, 8,5 von Strafsachen, 45.9 % von Geschäften der freiwilligen Gerichtsbarkeit. Würtembergische Gerichtssporteln von Civilprocessen und Concursprocessen 203,887 M. Baden dsgl. c. 600,000 M. und ca. 100,000 M. Stempel. Hamburg aus Civilprocessen und Concursen 1876 an Gerichtsgebühren, Sporteln, Taxen, Stempel u. s. w. 277,000 M. Ueber die gegenwärtigen Einnahmen und Gebühren der Rechtspflege überhaupt s. u. §. 45.

Andere Gebührengebiete (Zwangsversteigerung, s. o. das preussische Gesetz vom 18. Juni 1883, u. a. m.), dann die Gebühren für das Verwaltungs-Streitverfahren werden ähnlich normirt.

§. 41. 2) Gebühren der Strafgerichtsbarkeit. Im Falle der Verurtheilung hat der Verurtheilte mit Recht regelmässig auch Abgaben eines gebührenartigen Characters zur Deckung der Kosten des Untersuchungs- und Gerichtsverfahrens, das er verschuldete, zu zahlen. Die Höhe dieser Abgaben richtet sich nach der Art der Verbrechen und Vergehen, daher nach der Höhe der

Digitized by Google

erkannten Strafen, auch mitunter nach der Gattung der Gerichte und nach den Instanzen, vor denen darüber verhandelt wurde. Principiell ist die Erzielung voller Kostendeckung der Strafgerichtsbarkeit durch die Gebühren statthaft, practisch aber wegen der Armuth der meisten Verurtheilten nicht zu erreichen.

Beispiel: Preussen. Im Gesetz von 1851 waren unterschieden: die gerichtlichen Untersuchungen vor Einzelrichtern, mit Gebühren nach dem Strafmaass von 2, 5 und 10 Thlr., vor Drei-Richter-Collegien in 1. Instanz 25 Thlr., vor Schwurgerichten nach Strafmaass von 50, 100, 200 Thlr., in den 2 höheren Instanzen die Hälfte dieser Sätze. Nach dem Gesetz von 1853 wurde zwischen den Gerichten bei der Feststellung der Gebühren nicht unterschieden. Die Sätze variirten in 12 Stufen nach dem Strafmaass von 1—100 Thlr. — Nach dem deutschen Gerichtskostengesetze „bildet die rechtskräftig erkannte Strafe den Maassstab für die Höhe der Gerichtsgebühr aller Instanzen“. In 1. Instanz variiren die Gebühren in 11 Stufen zwischen 5 und 300 M. In der Berufungs- und der Revisionsinstanz im Allgemeinen dieselben Sätze, eventuell Quoten (5 und 4 Zehntheile). Verschiedene Sätze in näher angegebenen besonderen Fällen (so bei Privatklagen), Gesetz von 1878 §. 59—78. Alle diese Gebühren kommen zur Anwendung im Gebiete der Strafprocessordnung. Andere, meist geringere nach Tarifen der Particulargesetze im Verfahren betreffend Forstfrevel, Polizeistrafen, in Steuersachen. Beispiel: Preussisches Gesetz vom 3. Mai 1853 (an Stelle der aufgehobenen Bestimmungen das Gesetz von 1851 getreten): bei einfachen Holzdiebstahls- und diesen gleichgestellten Sachen, wenn die Strafe in contumaciam oder auf sofortiges Eingeständniss erfolgt, nach dem Strafmaasse eine Gebühr von $^1/_6$, $^1/_3$, $^1/_2$, 1, $1^1/_2$, 3 Thlr.; wenn die Anschuldigung bestritten worden: das Doppelte dieser Sätze. — Preussen 1874 aufgewendete baare Auslagen an Criminalkosten 4.75 Mill. M., an Gerichtskosten vereinnahmt 848.747 M. incl. der eingebrachten baaren Auslagen (c. 10 % der Kosten?). — Baiern aus Strafprocessen 1876 eingenommen 501,000 M. und ausserdem Stempel. — In Würtemberg bestanden Sporteln in Strafsachen früher nicht. — In Baden 1876 Einnahmen dafür c. 130,000.

§. 42. 3) Gebühren der freiwilligen Gerichtsbarkeit, nebst 4) Registergebühren.

Die geschichtlich und noch nach dem gegenwärtigen Recht der meisten Staaten enge Verbindung dieser Gebühren mit Verkehrssteuern erschwert die Darstellung und Beurtheilung auch in der Theorie sehr. Das Merkmal der „Gebühr“ liegt vor — unter der allgemeinen, hier besonders wichtigen Voraussetzung mässiger, der Mühewaltung des Gerichts und dem unterlaufenden Individual-Interesse des Betheiligten entsprechender Höhe —, wenn entweder die Thätigkeit des Gerichts ganz freiwillig beansprucht wird oder wenn es sich um Privatrechtsverhältnisse handelt, deren amtliche Cognition und formale Regelung im allgemeinen „öffentlichen“ und in einem von der Staatsgewalt mit wahrzunehmenden Interesse der Betheiligten, daher doch im Interesse der Sache, d. h. wegen der Sicherheit und Ordnung der bezüglichen Verhältnisse an sich oder um der nächstbetroffenen Interessenten (z. B. Minderjähriger) Willen vorgeschrieben ist. Hier hängt nun sehr Vieles

Digitized by Google

vom Formalismus des geltenden Privat- und Process-Rechts ab.

Die einzelnen Rechtssysteme, z. B. in der Gegenwart das gemeine (römische) Recht, die verschiedenen codificirten Rechte, das österreichische, preussische, französische vertreten hier hinsichtlich der materiellen Normen für bezügliche Rechtsinstitute und der formellen Anforderungen für gewisse Rechtsverhältnisse und Rechtsgeschäfte verschiedene Grundsätze namentlich in Betreff der Giltigkeit, Klagbarkeit, Nichtigkeit, der Art des Beweises im Streitfalle, z. B. in Bezug auf Schriftlichkeit oder Mündlichkeit der Vertragsschliessung, Eintragung der Verträge in öffentliche Bücher, amtliche Authenticirung bestimmter einzelner Thatsachen im sachlichen Interesse, Uebertragungsform des Eigenthums, besonders des Grundeigenthums, Form der hypothekarischen Belastung und der Beschränkung des letzteren durch andere dingliche Rechte, Verwaltung des Mündelguts, Vormundschaftswesen, Gestaltung des ehelichen Güterrechts, des Erbrechts, Regelung des Nachlasswesens, u. s. w. Sehr lehrreich ist in dieser Beziehung der Bericht der bundesräthlichen Commission von 1877. Vgl. z. B. die Darlegung der Verschiedenheiten im Recht S. 12 dieses Berichts (auch bei v. Scheel, Jahrbuch des Deutschen Reichs 1878, S. 71), woraus sich die Schwierigkeiten der gemeinsamen Gesetzgebung über Urkundenstempel im Reich ergeben.

Je nach der verschiedenen Behandlung aller dieser Verhältnisse im positiven Recht ist eine Mitwirkung von Gerichtsbehörden bald geboten, bald frei gestellt, bald, wenn sie im ersteren Fall unterbleibt, mit Rechtsnachtheilen, bald, wenn sie im letzteren Fall erfolgt, mit Rechtsvortheilen verbunden.

Z. B. bei den Registrirungen gewisser Urkunden und Rechtsgeschäfte im französischen Recht, Code civil Art. 1328. Rechtsurkunden erhalten hier Dritten gegenüber durch Anmerkung derselben in gewissen öffentlichen Büchern ein sicheres Datum. Damit verbindet sich ein Einregistrirungszwang mit civilrechtlichen und Strafnachtheilen für die Unterlassung: wesentlich eine Maassregel fiscalischer Politik, in Anknüpfung an das Civilrecht. S. den bundesräthlichen Commissionsbericht von 1877, S. 41; v. Hock, öffentliche Abgaben, S. 248, meine Fin. III, §. 216 ff.

Statt der Gerichte selbst können allenfalls auch Notare und ähnliche Personen, ferner in einzelnen Fällen, z. B. bei der Führung der Grundbücher, auch andere Staats- oder Gemeindebehörden mitwirken.

Das Gebührensystem der freiwilligen Gerichtsbarkeit und speciell das Registergebührensystem eines Landes lässt sich daher genauer nur in Verbindung mit dem Privat- und Processrechtssystem dieses Landes darstellen und beurtheilen. Hier in der Finanzwissenschaft muss es genügen, für unsere gegenwärtigen Culturstaaten gewisse gemeinsame Rechtsverhältnisse hervorzuheben, bei welchen nach der wenigstens im Ganzen gemeinsamen Rechtsanschauung in Betreff materieller Rechtsnormen und nach dem für zweckmässig geltenden Formalismus des heutigen Rechts eine gerichtliche Mitwirkung, bez. eine besondere Eintragung in öffentliche Bücher nothwendig oder wenigstens sehr passend erscheint, daher auch in verschiedenem Umfang üblich ist. Danach richtet sich dann auch das Urtheil

Digitized by Google

über die bezüglichen Abgaben, welche sich als Gebühren — ob, wie, wann, wie hoch — an die gerichtlichen Thätigkeiten knüpfen dürfen oder selbst knüpfen sollen.

Vgl. Rau, Fin. I, §. 234—237, der den Steuercharacter der meisten sogenannten Eintrags- oder Registergebühren wohl erkennt, aber, da er nur vom Standpuncte der Gebühr aus urtheilt, diese Abgabe zu allgemein verwirft. Die sachliche Würdigung, wie sie im Text versucht wird (z. B. in Betreff der Grundbücher) fehlt bei Rau. Umgekehrt von Rau Stein, der von seinem an sich richtigeren Standpuncte aus doch die Abgabe früher zu weit billigte, — übrigens das Gebührenmoment nicht genügend verfolgt (z. B. 5. A. II, 1, 286 und II, 2, 214). Die beste Behandlung auch hier von Schall, Gebühren, §. 12 ff. Wir stimmen wohl sachlich fast ganz überein. Auch seine formelle Darstellung hat den Vorzug der Uebersichtlichkeit (Gebühren in Vormundschaftssachen, in Nachlassregulirungen, Registergebühren, „Gebühren von Rechtsgeschäften", in welcher letzteren Classe freilich ziemlich Verschiedenes vorkommt). Da ich auch hier nach der principiellen Auffassung für die Finanzwissenschaft in erster Linie strebe, glaubte ich indessen an der Form meiner früheren Behandlung, 1. Aufl. §. 293, die mit Rücksicht auf dieses Ziel gewählt war, festhalten zu sollen. Da in der Praxis die betreffenden Abgaben nach Art und Höhe vielfach überwiegend Steuern, wenn auch etwa mit gebührenartigen Elementen verbunden, sind, so gehört ihre genauere Darstellung und Beurtheilung erst in die Steuerlehre. Im Folgenden nur einige Beispiele von Abgaben reinen oder überwiegenden Gebührencharacters.

§. 43. Eine gerichtliche Mitwirkung und demgemäss eine Gebührenerhebung für dieselbe erscheint nach dem Gesagten im Allgemeinen da angezeigt, wo sich an die gehörige formale Ordnung und Sicherheit eines Privatrechtsverhältnisses ein grösseres allgemeines Interesse oder vom Staate mit wahrzunehmendes Einzelinteresse anschliesst, welches erheischt, dass die Betheiligten in ihren Rechten möglichst gesichert werden, dass aber auch über den genauen Umfang und Inhalt der Rechte möglichst jeder Zweifel von vornherein ausgeschlossen werde. Demgemäss werden im Besonderen einmal öffentliche Bücher (Register) für Eintragung gewisser Rechtsverhältnisse und Rechtsgeschäfte behufs deren zuverlässiger Constatirung und Beglaubigung, ferner amtliche Mitwirkungen für die Ordnung und Controle einiger bestimmter Gattungen von Rechtsverhältnissen geboten sein, in beiden Fällen mit angemessener Gebührenerhebung.

a) Demnach sind Bücher zu führen, vor allen für das Grundeigenthum und für alle darin vorgehenden Eigenthumswechsel (Grundstücke, Gebäude, — Grundbücher); für die Constituirung dinglicher Rechte, wie Reallasten, Servituten, am Grundeigenthum und für die Verpfändung desselben (Hypothecirung, — Hypothekenbücher).

Die Eintragungen in die Grund- und Hypothekenbücher geschehen auch in Deutschland regelmässig gegen Gebühren. Z. B. Preussen, Hypothekensachen (Gesetz von 1851): für die Berichtigung des Besitztitels, dessen Eintragung und alle dabei vorkommenden Nebengeschäfte vom Betrage bis zu 200 Thlr. von je 25 Thlr.: 10 Sgr. ($1\frac{1}{3}$ %); vom Mehrbetrage bis zu 1000 Thlr. von je 100 Thlr.: 10 Sgr. ($\frac{1}{3}$ %); vom Mehrbetrage von je 500 Thlr.: 15 Sgr. ($\frac{1}{10}$ %); für jede definitive Eintragung und alle dabei vorkommenden Nebengeschäfte bis zu 200 und resp. 1000 Thlr. Werthbetrag $\frac{3}{4}$ der ebengenannten Sätze (also 1 % und $\frac{1}{4}$ %);

vom Mehrbetrage über 1000 Thlr. derselbe Satz wie vorhin. Für jede Löschung, einschliesslich der Retradition des Documents und aller dabei sonst vorkommenden Nebengeschäfte, die Hälfte der Sätze für die Eintragung. Jetzt gilt der Tarif der preussischen Grundbuchordnung vom 5. Mai 1872. Proben des letzteren: nach §. 1 für die Entgegennahme der Auflassungserklärung und für die auf Grund derselben bewirkte Eintragung des Eigenthümers u. s. w.: vom Betrage bis 200 Thlr. von je 25 Thlr.: $7^1/_2$ Sgr. (1 %); vom Mehrbetrage bis 1000 Thlr. von je 100 Thlr.: $7^1/_2$ Sgr. ($^1/_4$ %); vom Mehrbetrage von je 500 Thlr.: $7^1/_2$ Sgr. ($^1/_{20}$ %); nach §. 2 des Tarifs für jede endgiltige Eintragung in der 2. oder 3. Abtheilung u. s. w. für die ebengenannten 3 Stufen bez. 4, 5 und $7^1/_2$ Sgr. oder $^8/_{15}$, $^1/_6$ und $^1/_{30}$ %: also stark degressive Scala. — Ueber Frankreich s. Hock, Fin. Frankreichs, S. 204 ff., meine Fin. III, §. 219. Die normale Staatsgebühr für Eintragung hypothekarischer Forderungen ist 1 Promille, dazu neuerdings Zuschläge (25 %). Ein gleichmässiger Proportionalsatz, statt des degressiven in Preussen, nähert die Abgabe zwar etwas mehr der Steuer, vertheilt aber die Kosten des Grundbuchwesens doch wohl gerechter mit auf die Schultern der reicheren Classen. Bei der gewöhnlichen Tragung oder Ueberwälzung der Hypothekengebühren auf den Schuldner und der dadurch erfolgenden Creditvertheuerung sind mässige Sätze geboten. — Bei den Verpfändungen beweglicher Sachen, ferner bei Mieth- und Pachtverträgen ist die Eintragung in öffentliche Bücher im Allgemeinen kaum sachlich nothwendig. Daher nehmen Abgaben für etwaige solche Eintragungen mehr den Character der reinen Steuer an (französisches Enregistrement; Stempel von solchen Verträgen, z. B. von Lombarddarlehen). Dasselbe gilt von ähnlichen Eintragungen von und Abgaben für andere Verträge, ferner auch von allgemeinen Abgaben (meist in Stempelform) für bezügliche Urkunden. Die Forderung der Schriftlichkeit von Verträgen, aller oder solcher über gewisse Werthbeträge hinaus, Beschränkung der Klagbarkeit andernfalls sind Bestimmungen eventuell auch civilrechtlicher, aber auch fiscalischer Natur, um zur Abgabezahlung (Stempel) anzueifern. Die betreffenden Abgaben sind aber nicht mehr Gebühren, sondern Steuern. — Den Grundbüchern ähnlich sind die Schiffsregister (Deutsches Handelsgesetzbuch Art. 432 ff.), mit etwaigen Gebühren.

Fernere Register mit passender Gebührenerhebung sind diejenigen, welche für die Stellung einer Unternehmung (Geschäfts) unter besondere Rechtssysteme geführt werden müssen, wie unter das Handelsrecht (Handelsregister), unter das Genossenschaftsrecht (Genossenschaftsregister) u. dgl. m.; weiter für die Erwerbung der Rechte eines einzelnen besonderen Rechtsinstituts, wie des Urheberrechts und seiner drei Kategorieen, des literarischen Autorrechts, des Patentrechts, des Musterschutzrechts (Register dafür) u. s. w.

Beispiele solcher Registergebühren in Deutschland sind folgende: Die erstmaligen Eintragungen eines Waarenzeichens sind nach dem Reichsgesetz vom 30. November 1874 mit einer Gebühr von 50 M. für die Landescasse belegt. Die Bundesraths-Commission von 1877 schlug ausserdem einen Reichsstempel von 10 M. dafür vor. Für gewisse Eintragungen über das Urheberrecht an Schriftwerken hat der Stadtrath in Leipzig eine Rolle zu führen (Reichsgesetz vom 11. Juni 1870). Für jede Eintragung, Eintragsschein und Auszug bezieht er eine Gebühr von 15 Sgr. Aehnlich nach Gesetz vom 9. Januar 1876 über das Urheberrecht an Werken der bildenden Kunst. Die genannte Commission schlug für jede Eintragung in die Leipziger Rolle eine Reichsgebühr von 50 M. vor. Einen Gebührentarif (mit Sätzen, die von 1 auf 2 und 3 M. steigen) für die Eintragungen u. s. w. in dem von den Gerichten zu führenden Musterregister hat das Reichsgesetz vom 11. Januar 1876, betreffend das Urheberrecht an Mustern und Modellen. Jene Commission beantragte weitere Reichsgebühren von 2 und 5 M. Die Eintragungen in die Genossenschaftsregister (nach Reichsgesetz vom 4. Juli 1868 kostenfrei) sollten nach gleichem Vorschlage mit Gebühren für das Reich, von 5 und 1 M., diejenigen in das Handelsregister desgleichen mit Reichsgebühren von 10 (Actien- und Commandit-Actiengesellschaften) und 5 M. (andere Firmen), andere auf Antrag erfolgende Eintragungen mit 1 M. belegt werden; Auszüge aus der Leipziger Rolle, den Handels-, Genossenschafts-, Musterregistern mit je 1 M.: das wären lauter Abgaben von wenigstens theilweiser Gebührennatur gewesen. Mehrere dieser Register betreffen Vorgänge, welche mit volkswirthschaftlichen Verhältnissen zusammenhängen. Die bezüglichen Gebühren begegnen uns unten (§. 66)

Digitized by Google

wieder, z. B. die Patentgebühren. — Einige von Schall §. 15 genannte Fälle möchten nicht zu diesen Registergebühren zu rechnen sein.

Der obligatorische Character dieser Eintragungen in solche Register bedingt auch hier nicht, dass Abgaben für Eintragungen und für amtliche Auszüge daraus das Merkmal der „Gebühr" verlieren, wenn sie nur nach Art und Höhe richtig normirt sind. Es empfehlen sich theils feste Sätze, welche wesentlich als ein Beitrag zur Kostendeckung der Einrichtungen erscheinen; theils Sätze, welche sich nach dem Werthbetrag als Proportionalabgabe richten, — so bei Eintragungen über Wechsel des Grundeigenthums, Verpfändung desselben, anderweite dingliche Belastung —, sich durch die Rücksicht auf den Nutzen des Privaten rechtfertigen und eine bessere Vertheilung der Kosten auf die an der Einrichtung Interessirten herbeiführen.

b) Bestimmte Gattungen von Rechtsverhältnissen, in denen im öffentlichen und im Interesse der Nächst-Betheiligten eine Mitwirkung der Gerichte passend, in der Regel nothwendig erscheint, sind allgemein Nachlassregulirungen, einschliesslich der gerichtlichen Eröffnung, eventuell auch Aufbewahrung (kaum unbedingt der Errichtung) von Testamenten; Vormundschaftssachen; ferner Einzelnes wie Einkindschaften, Adoptionen, Legitimationen, Errichtung von Fideicommissen, Mortificirung von Schuldurkunden, insbesondere von (auf Namen oder auf Inhaber lautenden) Actien und Obligationen u. a. m. Eigentliche Gebühren sind hier wohl fast immer berechtigt, selbst geboten.

Vgl. Schall, Gebühren §. 13, 14, 16, weitere Fälle. Die Regelung der betreffenden Gebühren richtet sich natürlich wieder vielfach nach dem Formalismus des geltenden Rechts. — Beispiel: Preussisches Gesetz von 1851, bez. 1854. Nachlassregulirungen (§. 34 des Gesetzes von 1851 und Art. 18 des Gesetzes von 1854, ohne Erbtheilung): von Vermögen bis 100 Thlr. von jedem Thlr. 1½ Sgr. (5 %), nicht unter 15 Sgr.; vom Mehrbetrage bis 200 Thlr. von je 10 Thlr. 10 Sgr. (3⅓ %); vom Mehrbetrage bis 1000 Thlr. von je 50 Thlr. 20 Sgr. (1⅓ %); vom Mehrbetrage bis 5000 Thlr. von je 100 Thlr. 20 Sgr. (⅔ %); vom Mehrbetrage von je 500 Thlr. 20 Sgr. (²/₁₅ %). Bei gerichtlicher Erbtheilung diese Sätze um die Hälfte erhöht. — Für das Vormundschaftswesen gilt jetzt im Allgemeinen das preussische Gesetz vom 21. Juli 1875, betreffend Kosten, Stempel und Gebühren in Vormundschaftssachen (Novelle zum Gesetz von 1851). Danach z. B. „bei den zur Wahrnehmung einzelner Geschäfte eingeleiteten Pflegschaften und im Falle der Bestellung eines Gegenvormunds neben dem gesetzlichen Vormund" immer ½ M. von je 50 M. bis zu 300 M. (1 %), von je 150 M. vom Mehrbetrage bis zu 600 M (⅓ %), von je 300 M. vom Mehrbetrage bis zu 1500 M. (⅙ %), von je 500 M. vom Mehrbetrage bis zu 3000 M. (¹/₁₀ %), von je 1000 M. vom Mehrbetrage bis zu 15,000 M. (¹/₂₀ %); dann je 3 M. vom Mehrbetrage bis zu 30,000 und bis zu 60.000 M. und 6 M. vom Mehrbetrage. Andere Sätze bei anderen Pfleg- und Vormundschaften. Ausserdem von den Revenuen desjenigen Vermögens, über dessen Verwaltung dem Gericht Rechnung gelegt werden muss: 20 Pf. von je 20 M. (1 %) bis zu 300 M., von je 30 M. des Mehrbetrags bis zu 600 M. (⅔ %), von je 60 M. des Mehrbetrags bis zu 1500 M (⅓ %) und von je 120 M. des Mehrbetrags (⅙ %). Ueberall bedeutend geringere Sätze des grösseren Vermögens: eine Proportional- statt der Degressivscala würde auch bei solchen „Gebühren" berechtigt sein, um die Kosten der Behörden besser zu vertheilen. Abgaben als „Steuern" entspräche sie vollends.

In diesen und in ähnlichen Fällen gehen die Gebühren in der Praxis oft nach der Höhe der Sätze und nach der Art der Berechnung in Verkehrssteuern über. In zahlreichen anderen Fällen, z. B. bei Stempel- und ähnlichen Abgaben für Urkunden, namentlich Schuldurkunden überhaupt, für Wechsel, Actien, andere Inhaberpapiere, für Lombarddarlehen, für kaufmännische Bücher, für Quittungen u. dgl. m., bei der

Digitized by Google

schon erwähnten fiscalischen Erwägungen mit entsprungenen Vorschrift der Schriftlichkeit der Verträge, um dann die „Urkunde" dem Stempel leichter unterwerfen zu können, liegt dagegen keine gebührenartige Abgabe, sondern eine reine Steuer vor, die als solche zu beurtheilen ist.

Auch wo Urkunden, deren Ausstellung ohne Mitwirkung der Gerichte sachlich betrachtet recht wohl zulässig ist und nach dem geltenden Recht auch zugelassen wird, nicht an sich steuer-, bez. stempelpflichtig sind, kann die Bestimmung bestehen, dass die Urkunde bei Producirung vor Gericht, also namentlich als Beweismittel, eventuell nachträglich zu stempeln ist. Eine Abgabe dieser Art fällt dann wieder etwas mit unter die Kategorie der Gerichtskosten und insofern unter die Gebühren, wenn vielleicht ihre Höhe und Bemessungsart ihr auch so den Character der Steuer grösstentheils erhält Vgl. die französischen Einrichtungen beim Enregistrement Fin. III. § 216, 221.

Eine Reihe von Verwaltungs- und gerichtlichen Functionen ist bei den Consulaten vereinigt. Für die manchfachen Thätigkeiten der letzteren, welche eine grosse Anzahl der einzelnen oben aufgeführten Fälle der „Inneren Verwaltung" und der „Rechtspflege" betreffen, bestehen wohl allgemeine Gebührentarife. So für das Deutsche Reich jetzt der dem Gesetz vom 1. Juli 1872 angehängte Tarif, in einzelnen Fällen, wo dieser Tarif keine Bestimmung hat, für die mit Gerichtsbarkeit versehenen Consuln der preussische Tarif vom 21. October 1865.

§. 44. 5) Geldstrafen, einschliesslich sogenannter Ordnungsstrafen bei Verstössen gegen gesetzliche Vorschriften, z. B. im Zoll- und Steuerwesen, werden theils direct als solche, theils neben andern Strafen (Freiheitsstrafen u. s. w.), theils statt letzterer (nach der Wahl der Verurtheilten) von Gerichten und eventuell auch von andern Behörden erhoben.

Heutzutage in den Culturstaaten unwichtiger als in früheren Zeiten, wo auch hier eine fiscalische Ausnutzung der Justizhoheit und Strafgewalt üblich war, sind die betreffenden Einnahmen doch auch jetzt nicht ganz unerheblich und in Verbindung mit neueren Verwaltungs- (Polizei-) und Steuergesetzen wieder öfters in Zunahme begriffen. — Bussen, Geldstrafen, Vermögensconfiscationen bildeten im Alterthum und besonders im Mittelalter und noch später eine wichtige Einnahmequelle des Fürsten u. s. w. auch wegen des im älteren Strafrecht vielfach zulässigen Ersatzes von Leibes- und Lebensstrafen durch Vermögensstrafen. Im neueren Strafrecht Verwandlung von Geldstrafen in Freiheitsstrafen im Falle der Unvermögendheit des Verurtheilten zur Zahlung. Bei modernen Steuergesetzen bringt es deren technische Gestaltung, so besonders bei Zöllen, inneren Verbrauchssteuern (Getränke! Zucker, Tabak), Monopolen, Verkehrssteuern (Stempel! Registerwesen! Frankreich!) seltener bei directen Steuern (insbesondere bei Declarationspflichten) dann mit sich, dass Geldstrafen u. dgl. einen breiten Raum einnehmen. Die französische Gesetzgebung liefert besonders wichtige Beispiele. — Einnahme aus Geldstrafen im preussischen Justizetat 1877/78 1,675,000 Mark, Strafgelder der Steuerverwaltung jetzt 3—400,000 M. jährlich. Für die ältere Zeit vgl. Roscher, Finanzregalien S. 138 ff.

III. — §. 45. Der Gesammtertrag der Gebühren der Rechtspflege muss durch die Höhe der bezüglichen Staatsausgaben, also besonders des Justizwesens, begrenzt sein. Geht er darüber hinaus, so nehmen die Gerichtsgebühren insoweit den Steuercharacter an (§. 17). Richtiger bleibt der Ertrag wegen der allgemeinen Bedeutung des Gerichtswesens hinter den Kosten des letzteren zurück. Bei der Regelung der verschiedenen Gattungen und der einzelnen Sätze der Gerichtsgebühren wird dann aber doch Manches mit Rücksicht auf das Ziel, einen gewissen Gesammtertrag

Digitized by Google

zu erlangen, einzurichten sein: m. a. W. die **einzelne** Gebühr ist ein **Glied** in einem **System** und muss daher mitunter etwas anders normirt werden, als wenn sie rein für sich allein zu regeln wäre (§. 69).

Eine **finanzstatistische Vergleichung** zwischen den Kosten der Gerichte und den Einnahmen aus den Gebühren der Rechtspflege ist nicht einmal annähernd genau durchzuführen, weil sich jene Kosten nicht sicher auf die bestimmten Leistungen der Gerichte, an welche sich Gebühren knüpfen, zurückführen lassen und weil die Gerichtsabgaben der Praxis gewöhnlich mit Verkehrssteuern und vielfach mit in Stempelform erhobenen reinen Steuern ununterscheidbar verbunden sind.

S. **Rau**, Fin. I, §. 234 mit einigen älteren, aber aus den angegebenen Gründen zum Vergleich unzureichenden statistischen Daten über Einnahme und Kosten der Justiz — Ueber die letzteren **Wagner**, Fin. I, §. 179. — Einzelne interessante Daten in den statistischen Tabellen des Berichts der Stempelsteuercommission von 1877. So z. B. in **Baiern rechts des Rheins** Stempel und Taxen, die überwiegend Steuern, in einzelnen Titeln aber zugleich Gebühren für obrigkeitliche Functionen sind, in 1876: in der streitigen Rechtspflege 1.30, in der nichtstreitigen 9.48, in der Verwaltung 1.18, zusammen 11.87 Mill. M., neben „Erlös für verkaufte Stempelmaterialien“ von 1.45 Mill. M. In der **baierischen Pfalz**: Stempelgebühren 0.259, Einregistrirungsgebühren 1.91 Mill. M., Inscriptionsgebühren für Hypothekenämter 18,651 M., Gerichtsschreibereigebühren 32.795 M., wovon 9768 M als Antheile der Gerichtsschreiber abgehen. Der Etat des baierischen Justizministerii (ohne Strafanstalten) war 1877 10.13 Mill. M. — In **Würtemberg** war der Ertrag der „Sporteln“ 1876: 1.081 Mill. M., wovon auf solche, welche theils als Steuer, theils als Gebühr anzusetzen (für Jagdkarten, Tanzerlaubniss, Verkaufsgenehmigung u. s. w.) 96.301, für reine Gebühren der Rest, nemlich Gerichtssporteln 212.000, Sporteln in Ehesachen 18.295, Notariatssporteln 607.000, Verwaltungssporteln 148.000 M. Etat des Justizdepartements 1877/78 3.44 Mill. M. — **Baden**. Ertrag 1876 an Gerichtssporteln 664.000, Verwaltungssporteln 422.000, Gebühren für die Rechtspolizeiverwaltung 1.592.000 M., zusammen 2.678.000 M. Kosten der Gerichte (ausser das Ministerium selbst) im Etat von 1877 3.35 Mill. M. In Würtemberg wie in Baden daneben noch „Liegenschaftsaccise“ (Grundbesitzwechselsteuer), Erbschafts- und Schenkungs-Steuer. — Weitere Daten in der Beilage zum Entwurf des Deutschen Gerichtskostengesetzes 1878. Actenstücke des Reichstags, Session 1878, S. 630 ff. —

Nach Einführung des Reichs-Gerichtskostentarifs wurde, wie schon oben bemerkt, vom Publicum vielfach über **zu hohe Gebühren**, zu starke Vertheuerung der Rechtshilfe, besonders in der streitigen Civilgerichtsbarkeit, was eine nicht sachlich gerechtfertigte Abnahme der Processe bedinge, von der Finanzverwaltung aber über **Verminderung der Einnahmen** aus diesen Abgaben geklagt, besonders in **Preussen**. Hier war die Einnahme aus Gerichtskosten (incl. Strafvollstreckungskosten und Geldstrafen) in Mill. M.

1875	42.41	1880/81	50.69	1885/86	40.40
1876	41.24	1881/82	46.78	1886/87	42.20
1877/78	48.67	1882/83	42.71	1887/88	41.00
1878/79	47.91	1883/84	43.19	1888/89	41.95
1879/80	46.05	1884/85	39.78		

Bis 1886/87 Ist-, dann Soll-Einnahme. Eine zeitlang war in dieser Periode die Einziehung der Gerichtskosten der Verwaltung der indirecten Steuern mit übertragen gewesen (1879—85), im Jahre 1885 wurden aber aus sachlichen Gründen, da man sich mit der Neuerung überwiegend unzufrieden zeigte, die Gerichtscassen wieder eingerichtet und ihnen die Erhebung wieder übertragen (Preussisches Statistisches Jahrbuch V, 76*, 80*, Statistisches Handbuch I, 505, 522) Auch in **Baiern** sind seit 1880 die Einnahmen aus „Gebühren in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und im Concursprocess“ fortdauernd gefallen: 1880 2.380, 1886 1.460 Mill. M. (Finanzarchiv V, 771). Eine eingreifende Veränderung der Gebühren und ihrer Sätze, über die in den Parlamenten wohl discutirt wurde, hat man indessen bisher nicht beliebt. Neuerdings wieder etwas steigende Einnahmen. Die Bewegung derselben hängt übrigens

auch wohl mit dem Gang des wirthschaftlichen Lebens zusammen. Aus Verbesserungen hier mag sich die Abnahme des Ertrags in den 1880er Jahren mit erklären. —

Die Vertheilung der betreffenden Abgaben (Gebühren und Steuern) auf die Hauptkategorieen ist gut aus dem baierischen Etat zu entnehmen (Finanzarchiv a. a. O.). Hier war z. B. der Ertrag an „Gebühren und Stempelabgaben" in 1886 19.197 Mill. M., davon in „bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und im Concursprocesse" 1.466, in der „nicht streitigen Rechtspflege und Justizverwaltung" 12.702, in der „gerichtlichen Strafrechtspflege" 0.469, in der „inneren Polizei- und Finanzverwaltung, auch Verwaltungsrechtspflege, dann für Anstellungen und besondere Verleihungen" 0.893, aus „übrigen Gebühren" 0.646, „Erlös aus dem Verkauf von Gebührenmarken und Stempelmaterial" 0.706, Antheil an den Reichsstempelabgaben 2.304, Antheil an der Reichs-Wechselstempelsteuer 0.012 Mill. M. Die Einnahme aus „Strafen" war 601,000 M., wovon in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und im Concursprocess 1717 M., in der nicht streitigen Rechtspflege und in der Justizverwaltung 673, in der gerichtlichen Strafrechtspflege 577.000, in der inneren Polizei- und Finanzverwaltung und Verwaltungsrechtspflege 22.000 M. Man sieht, dass der Hauptthéil der Einnahmen aus der nicht streitigen Rechtspflege u. s. w. herrührt und hier, wie auch der Antheil an den Reichsstempelabgaben überwiegend steuer-, nicht gebührenartiger Natur ist.

In Preussen fehlt leider eine solche auch finanzwissenschaftlich lehrreiche Specialisirung der Erträge aus Gerichtskosten im Etat. Man muss daselbst dann auch den Ertrag der „Stempelsteuer" hinzurechnen. Anschlag für diese im Etat 1888/89 18, daher mit den „Gerichtskosten" im Justizministerium (41.95) rund 60 Mill. M.

Das wäre über zwei Drittel des Ausgabeetats des preussischen Justizministeriums (86.1 Mill. M., wovon 4.01 für die Oberlandes-, 63.51 für die Land- und Amtsgerichte), wobei jedoch ein Theil der Stempeleinnahmen auf andere Verwaltungen, anderseits Reichsstempeleinnahmen mit anzurechnen wären, und ebenso die Ausgaben nicht bloss des Justizministeriums in Betracht kämen (Reichsgericht; das preussische Oberverwaltungsgericht steht im Ministerium des Innern). Eine genaue Vergleichbarkeit der Einnahmen und Ausgaben fehlt eben, und das starke Verkehrssteuerelement in „Gerichtskosten" und Stempeln, das sich nicht vom Gebührenelement ziffermässig abtrennen lässt, hemmt die statistische Vergleichbarkeit noch weiter.

In Baiern ist der Justizetat (allgemeiner, nebst Kosten für Ausübung der Gerichtsbarkeit) in 1886 14,644,000 M., gegen 15,216,000 M. Einnahmen aus bürgerlicher, nicht streitiger und gerichtlicher Strafrechtspflege nebst betreffenden Geldstrafen, also die Einnahme höher. Das beweist aber im Vergleich mit Preussen nicht eine „bedenkliche Vertheuerung und fiscalische Ausnutzung der Justiz", sondern nur eine bessere Ausbildung der mit inbegriffenen Verkehrssteuern in der nichtstreitigen Rechtspflege.

Ueber die allgemeinen Regeln für die Höhe der Gerichtsgebühren s. unten §. 67—69.

2. Abschnitt.

Das System der Cultur- und Wohlfahrtsgebühren, besonders der Gebühren der volkswirthschaftlichen Verwaltung.

Rau, Fin. I (5. A.), §. 230, 238—246 in der Gebührenlehre, wo nur Einzelnes erwähnt wird, etwas eingehender nur das Strassengeld; dann im Abschnitt von den Regalien über Münze. Post. Stein, bei Gebühren und bei seinen Regalien. Roscher meist bei „Handels- und Industriegeschäften" („intensive" Transportunternehmungen", hier sogar Münzregal!). Richtig Umpfenbach bei den Gebühren (§. 51—64). Im Schönberg'schen Handbuch meist bei den „Erwerbseinkünften" (v. Scheel). Vgl. auch v. Hock, Pfeiffer, Vocke.

§. 46. **Einleitung.** Die Cultur- und Wohlfahrtsgebühren kommen auf den Gebieten der Innern Verwaltung (Einzelnes auch bei der Auswärtigen), der Verwaltung des Unter-

Digitized by Google

richts- und Bildungswesens und der (materiell-) volkswirthschaftlichen Verwaltung (i. e. S.) vor und gliedern sich hier wieder formal nach den einzelnen Abtheilungen der Verwaltungsthätigkeit auf diesen Gebieten, sachlich nach der Art der Leistung. Manche dieser Gebühren gehören hierher nur, weil sie vornemlich auch individuelle Cultur- und Wirthschaftsinteressen fördern, in anderer Hinsicht gehören sie zu den oben schon behandelten Verwaltungsgebühren (§. 34 ff.). Einige sind auch zu den Rechtspflege- und Registergebühren zu rechnen oder stehen mit diesen in näherer Verbindung, wie z. B. die Patentgebühren.

Bei wichtigen Einzelarten aller drei genannten Verwaltungsgebiete hat man es gerade hier öfters mit Einrichtungen der Gemeinden und mitunter der anderen Selbstverwaltungskörper zu thun, daher auch mit Gebühren, welche den Cassen dieser Körper zufliessen.

Ob, wann und welche Gebühren sich an die einzelnen bezüglichen öffentlichen Einrichtungen überhaupt knüpfen sollen, ist zunächst und principiell nach den sachlichen Verhältnissen dieser Einrichtungen zu beurtheilen, worauf hier nach dem früher Bemerkten nicht näher eingegangen wird (§. 18, 27). Finanzielle Gesichtspuncte hinsichtlich der richtigen Aufbringung der Kosten und richtigen Belastung der individuellen Nutzniesser, insofern auch wieder principielle Gesichtspuncte in Betreff der richtigen Wahl des Entgeltlichkeitsprincips und der Art wie des Maasses seiner Durchführung, sind indessen doch auch hier bei der allgemeinen theoretischen Betrachtung und nicht minder im concreten Fall der Praxis – wo ausserdem die jeweilige Finanzlage für die Entscheidung mit in Betracht kommen wird, muss und darf — mit zu berücksichtigen. Daher werden im Folgenden, namentlich bei einigen geschichtlich und noch gegenwärtig finanziell wichtigeren oder strittigeren volkswirthschaftlichen Einrichtungen, auch einige principielle Erörterungen angestellt.

Für das Genauere ist aber sonst auf die Innere Verwaltungslehre und, was die (materiell-)volkswirthschaftlichen Einrichtungen anlangt, auf die Wirthschaftliche Verwaltungslehre („practische“ oder „specielle“ Nationalökonomie, „Volkswirthschaftspolitik“) zu verweisen. Im Uebrigen handelt es sich hier jetzt mehr nur um eine kurze Uebersicht der hergehörigen Gebiete mit Hervorhebung characteristischer, typischer Fälle als Beispiele, nicht um eine Vollständigkeit des Einzelnen, das eben grossentheils nicht näher in die Finanzwissenschaft gehört.

Vgl. für die principielle und allgemeine finanzwissenschaftliche Seite auch dieses Gebiets besonders die schönen Ausführungen von G. Cohn, Fin., 1 Buch, 3. Kap. „Arten des öffentliche Entgelts“. Sonst im Allgemeinen Stein's Verwaltungslehre

Digitized by Google

I. — §. 47. Gebühren der Innern Verwaltung.

S. in der Lehre von den Ausgaben: Wagner I, §. 193. Stein, Fin., 5. A., II, 1, 204 ff. Er stellt das Gebührenwesen des Bildungswesens und der Volkswirthschaftspflege — mit nicht folgerichtiger Durchführung — als 2. und 3. Theil neben den ersten, das Gebuhrenwesen der Verwaltung des physischen Lebens, als die drei Theile des Gebührengebiets der Innern Verwaltung oder der eigentlichen Verwaltungsgebühren hin. Im 1. Theile unterscheidet er dann wieder dreifach: Bevölkerungs-, Gesundheitswesen, Polizei. Die Einzelarten, die er hier einreiht, habe ich schon oben meist unter den Verwaltungsgebühren (besonders der Classe 2 und 3, §. 35, 36) eingestellt, namentlich soweit es sich um Abgaben in Anknüpfung an Urkunden („Scheine", „Bescheinigungen") handelt. Ueber die Benutzungsgebühren auf diesem Gebiete äussert sich Stein theils gar nicht, theils unrichtig und unklar (z. B. dass die Gebühren bei sanitären Anstalten „natürlich nicht dem Staate gehörten, sondern ein Analogon des Gehalts" seien).

Hierhin gehören:

1) etwaige Gebühren im Gebiete der amtlichen Statistik.

So die kleine Declarationsgebühr im auswärtigen Handel, nach Gesetz vom 22. Januar 1872 Art. 3 in Frankreich: „droit de statistique", um die Kosten der Handelsstatistik zu decken, 10 Cent. per Kollo, oder per 1000 Kil. oder per Stück Vieh u. s. w., bei Ein- und Ausgang. Ertrag jetzt 6—7 Mill. Fr. S. Fin. III, S. 825. — Jetzt auch im Deutschen Reich die in Stempelform erhobene „statistische Gebühr" nach Gesetz vom 20. Juli 1879 betr. die Statistik des Waarenverkehrs §. 11 ff.: Sätze von 5 Pfennig für je 500 Kil. verpackte, für je 1000 Kil. unverpackte Waaren, 10 Pf. für je 10,000 Kil. gewisser Rohstoffe, 5 Pf. für je 5 Stück Vieh. Ertrag 5—600,000 M. jährlich. „Gebühren-Character" der Abgabe anfechtbar.

2) Die Gebühren des Gesundheitswesens, welche von den Interessenten einmal bei der Inanspruchnahme von Einrichtungen des Staats, der Gemeinde u. s. w. zu entrichten sind.

Z. B. für Impfung, Desinficirung, Untersuchung Prostituirter, Revision von Apotheken, Todtenbeschau u. dgl. m.

Sodann Gebühren für die Benutzung öffentlicher Anstalten dieses Gebiets, Kranken-, Gebär-, Irren-, Altersversorgungs-, Blindenanstalten, (weltliche) Begräbnissplätze u. s. w., daher oft im Communalfinanzwesen.

Das Merkmal der „Gebühr" liegt bei Abgaben dieser Art regelmässig vor. Doch erfolgt auch allgemein — z. B. bei der Impfung, wie nach der Reichsgesetzgebung in Deutschland, — oder theilweise — bei nachgewiesener Armuth — unentgeltliche Leistung: also Ersetzung des Gebührenprincips durch das Princip der reinen Ausgabe; öfters mit Recht. Statt solcher und neben solchen Gebühren kommen noch Gebühren für die mit der Ausübung der betreffenden Leistungen betrauten Personen in der Form von Taxen, deren Höhe die Verwaltung festsetzt, vor. —

Statistische Daten namentlich in den Haushaltrechnungen der Gemeinden, besonders der städtischen. Für Preussen die im nächsten §. 48 genannten amtlichen Veröffentlichungen über Communalfinanzstatistik. Einzelnes wohl in den Etats der Armenverwaltung (bei Hospitälern, Waisenhäusern).

3) Gebühren im Gebiete des Wohlthätigkeits-, Armenwesens.

Auch hier kommen wohl Verpflegungskosten-Gebühren, Ersatzleistungen für gewährte Unterstützungen in Armen-, Waisenhäusern u. dgl. m. der Gemeinden u. s. w. vor, Einnahmen, welche nicht immer reine Gebühren sind, aber doch im Ganzen mit hierher gehören.

Digitized by Google

4) Gebühren im Gebiete des Arbeiter-Versicherungswesens.

Bei öffentlichen, namentlich auf dem Zwang beruhenden Einrichtungen dieser Art hat man es wohl bisher regelmässig mit eigenen, vom Staats- und Gemeindefiscus unabhängigen, eine besondere juristische Person darstellenden Anstalten zu thun. Bei solchen erscheinen die Beiträge der Nutzniessenden (also der „Arbeiter") als eine Art Gebühren an diese Anstalten. Denkt man sich, was nicht unmöglich erscheint, die Weiterentwicklung würde hier zu einer ähnlichen Stellung dieses Gebiets innerhalb des Staats und der Gemeinde, wie sie das öffentliche Unterrichtswesen, namentlich die Volksschule, erreicht hat, führen und so die „Finanzen des Arbeiterversicherungswesens" in Einnahme und Ausgabe ein integrirender Bestandtheil der Staats- und Gemeindefinanzen werden, wie es die „Finanzen des Unterrichtswesens" geworden sind, so würden Beiträge der Arbeiter (wie auch der Arbeitgeber) in förmliche öffentlich-rechtliche Staats- und Gemeinde-„Gebühren" übergehen.

II. — §. 48. Gebühren in der Verwaltung des Unterrichts- und Bildungswesens (eventuell einschliesslich des öffentlichen Cultus).

Wagner I, §. 195, über die Ausgaben auf diesem Gebiete. Vgl. die Werke über Innere Verwaltungslehre, besonders Stein, auch die Specialwerke über Unterrichtswesen einzelner Länder, welche häufig auch die finanzielle Seite mit behandeln, z. B. Beer und Hochegger, Fortschritte des Unterrichtswesens in den Culturstaaten Europas, 1. B., Wien 1867 (Frankreich, Oesterreich), 2. B., 1868 (Russland, Belgien) Wiese, das höhere Schulwesen in Preussen, I (Berlin 1864), S. 38, 599 ff., 609 (Schulgeld), II (1869), 12, 627 ff., 646 (Schulgeld), III (1874), 23 ff., 420 ff.

Die wichtige und schwierige, auch nach Arten der Schulen mit zu specialisirende principielle Frage vom Schulgeld — ob, wie, wie hoch? — kann hier nur gestreift werden. Vgl. auch dazu und für Statistisches die neueren vorzüglichen amtlichen Veröffentlichungen Preussens über die Communalfinanzen und Schulen, besonders Volksschulen: Ergänzungshefte des Preussischen Statistischen Bureaus, N. 6, 7, 8, 9, 10, 13, 16, ferner N. 101 der „Preussischen Statistik" von Herrfurth, Studt, v. Tzschoppe, v. d. Brincken, Schneider, Petersilie. Letzterer auch über „Schulgeld" in der Preussischen Statistischen Zeitschrift 1886, S. 192 ff.

Hierhin gehören:

1) Die Schul- und Unterrichtsgelder an öffentlichen Schulen jeder Art des Staats, der Gemeinde u. s. w., inbegriffen die etwaigen Einschreibe-, Eintritts- und Abgangsgebühren beim Eintritt und Austritt aus der Schule und sonstige Nebenabgaben.

Das Schulgeld, welches an öffentlichen Anstalten kaum je in einer steuerartigen oder gewerbsgewinnartigen Höhe vorkommen wird, hat durchaus die characteristischen Merkmale der Gebühr. Es ist im Princip bei allen Schulen, auch bei den Volksschulen und hier auch im System der allgemeinen Schulpflicht, gerechtfertigt und zu verlangen von allen Personen, denen es nicht ausdrücklich, um sie zu begünstigen, im Fall nachweisbaren geringen Einkommens erlassen wird. Nur wird wegen des allgemeinen Interesses, das sich neben dem Specialinteresse an die Schule knüpft, das Schulgeld bloss so hoch anzusetzen sein, dass es einen Beitrag zu den Gesammtkosten liefert.

Digitized by Google

Die „Schulgeldfrage“ ist hinsichtlich des Princips — „ob überhaupt“ — besonders bei der öffentlichen Volksschule und hier namentlich bei dem System der allgemeinen Schulpflicht (Schulzwang), hinsichtlich der Höhe — absolut und relativ, in Verhältnissen zu den Kosten der betreffenden Schule und Schulgattung — auch bei den übrigen, den „mittleren“ und „höheren“, den Berufsschulen controvers. Aus begreiflichen Gründen, bei der modernen Würdigung auch der Volksschule und deren culturhistorischer Mission für Volk, Gesellschaft, Staat ist in der „öffentlichen Meinung“ der neueren und neuesten Zeit die Hinneigung zur Forderung der Unentgeltlichkeit der Volksschule, also der grundsätzlichen Beseitigung jeder Schulgelderhebung, unverkennbar. Durch den Hinweis auf die allgemeine Schulpflicht wird das dann wohl noch mehr zu begründen gesucht, Unentgeltlichkeit wohl als Consequenz der Schulpflicht hingestellt. Ich kann mich weder mit der Forderung noch mit dieser Motivirung ganz befreunden und meine, es genüge, auch bei Schulzwang, Unentgeltlichkeit bei nachgewiesener Dürftigkeit zu gewähren. Das gegenwärtig in der öffentlichen Meinung, in der Gesetzgebung und Verwaltung begünstigte Princip der Unentgeltlichkeit ist in seiner ökonomischen Wirkung zu „communistisch“. Seine Befürwortung ist aber ein guter Beleg, wie je nach öffentlichen Strömungen dieselben Parteien und Personen im einen Falle etwas einseitig billigen, was sie im anderen Fall ebenso einseitig verwerfen (Uebernahme von Kostentheilen der Arbeiterversicherung auf den Staat!). Die elterliche Verpflichtung zur Unterrichtung der Kinder ist ebenso verständlich wie diejenige zu ihrer Verpflegung. Ein „öffentliches Interesse“ spielt bei letzterer sogut als bei ersterer mit. Die neuere deutsche und auch sonst (Frankreich) deutliche Tendenz, die leistungsunfähigen Gemeinden durch Uebernahme von Kosten des Volksschulwesens auf den Staat zu entlasten, um so auch das Schulgeld aufheben zu können, führt in die „communistische“ Richtung immer weiter hinein. — Preussen, vgl. Gesetz vom 14. Mai 1884, „Lex Hüne“, Gesetze vom 6. Juli 1885, 14 Juni 1888, 31. März 1889, „zur Erleichterung der Lasten der Volksschule“, wo erhebliche Leistungen des Staats an Steuerüberweisungen für die Gemeinden und an Uebernahme von Zuschüssen zu Volksschullehrergehalten und Pensionen speciell auch zur Beseitigung des Schulgelds in der Volksschule zwingen sollen. — Practisch mag das Vorgehen auch hier im Ganzen zu billigen sein, aber zum unbedingten Princip, wie beim Schulgeld der Volksschule, sollte man die Sache nicht machen. Die „leistungsfähigen“ Eltern könnten recht wohl Schulgeld entrichten. Vgl. die gute Erörterung von Petersilie, Preussische Statistische Zeitschrift, 1888, S. 143 (auch gegen Stein)

Bei den Berufschulen, Gymnasien u. s. w. ist die Beseitigung des Schulgelds practisch nicht ernstlich in Frage. Aber eine zu grosse Ermässigung desselben — oder Vermeidung richtiger Erhöhung — ist principiell ebenso abzuweisen wie die Unentgeltlichkeit der Volksschule. Practisch sogar noch mehr, da sie zu einer besonderen Begünstigung, d. h. Kostenerleichterung der wohlhabenderen Classen auf Kosten des allgemeinen Steuersäckels von Staat und Stadt führen muss. Auch hier machen sich in manchen Forderungen doch nur — Classeninteressen und zwar der besser situirten Classen, geltend, ähnlich wie in den Tariffragen der Verkehrsanstalten. Cohn's richtige Bemerkungen (Fin. S. 608 ff.) über letztere treffen auch hier zu.

Die unter dem Einfluss der neueren finanziellen Bestrebungen auf diesem Gebiete eingetretenen Entwicklungen, welche nach dem hier eingenommenen Standpuncte wohl in der angedeuteten Richtung schon zu weit gehen, seitdem (1886) aber noch mehr in dieser Richtung fortgeschritten sind, waren in Preussen folgende (Statistisches Handbuch I, 1888, 423; auch Petersilie in der Preussischen Statistischen Zeitschrift 1886, S. 1·5):

Im Staate vor 66er Umfangs für öffentliche Volksschulen verwandt, bez. gedeckt: durch

	1861	1886	1861	1886
	Millionen	Mark	Procent	
Schulgeld	6.97	8.31	23.36	8.81
Leistungen der Verpflichteten . .	21.52	74.51	72.17	79.93
Vom Staate	1.33	11.46	4.47	12.16
Summa	29.82	94.29	100.00	100.90

Digitized by Google

Im ganzen Staate (incl. neue Provinzen):

	1871	1886	1871	1886
	Millionen	Mark	Procent	
Schulgeld	10.50	10.93	18.87	9.37
Leistungen der Verpflichteten . .	42.25	91.67	75.83	78.61
Aus Staatsfonds	2.90	14.02	5.20	12.02
Summa	55.65	1 6.62	100.00	100.00

Leistungen der Verpflichteten: d. h. der Gemeinden, Schulsocietäten u. s. w. Die stärkere Mitbelastung des Staats ist zum Theil Folge der dem Schulgeld gegnerischen Richtung, zum Theil Folge einer Uebernahme bisheriger Lasten der Gemeinden u. s. w. auf die mächtigeren Schultern des mit dehnbareren Finanz-, auch Steuereinkünften ausgestatteten Staats. Auch in Frankreich seit der 1881 eingeführten Unentgeltlichkeit der Primärschulen ähnlich: 1879 zahlte der Staat von 74.5 Mill. Fr. Kosten 12.5, 1882 von 102 Mill. 74.5 (Petersilie a. a. O. S. auch Fin. III, §. 336 ff.).

Die preussischen „höheren Lehranstalten" aller Art (Gymnasien u. s. w.) hatten 1887/88 eine Einnahme und Ausgabe von 27.19 Mill. M. Davon kamen auf „eigenen Erwerb" (Schulgeld u. dgl.) 12.84, also noch nicht ganz die Hälfte, aus Bedürfnisszuschüssen des Staats 4.34, aus städtischen Fonds 6.57, zusammen 10.91 Mill. M., der Rest aus eigenem Vermögen, Stiftungsfonds u. a. m., d. h. von diesem Rest selbst abgesehen, mussten zur Kostendeckung dieser doch überwiegend von den wohlhabenderen Classen benutzten Schulen zum Schulgeld noch ca. 85 % desselben aus „Steuern" der Gesammtheit zugeschossen werden. Ist dieser Zuschuss nicht bereits zu hoch, so berechtigt wegen des Mitspielens eines öffentlichen Interesses und wegen nothwendiger Rücksicht auf den weniger vermöglichen Theil der gebildeten Classe, auch wegen des Interesses des Staats, die Ausbildung seiner Staatsdiener nicht zu kostspielig für die Aspiranten zu machen, ein gewisser Zuschuss ist —?

Wie bei der Volksschule Freiheit von Schulgeld richtiger nur nach den Einkommen- und Vermögensverhältnissen der Eltern, könnte bei den mittleren und höheren Schulen wohl Abstufung des Schulgelds mit nach solchen Verhältnissen, bez. nach der Einkommensteuerstufe (Preussen, incl. Classensteuer) als etwas nicht Unpassendes zur Erwägung gelangen. In Preussen giebt es dafür Beispiele, die besondere Beachtung verdienen. S. Ergänzungsheft N. 6 zur Preussischen Statistischen Zeitschrift, S. 211: Abstufung der Schulgeldsätze nach der Steuerfähigkeit der Eltern: Freilich ein Uebergang zu Grundsätzen des Steuerwesens, der aber hier Manches für sich hat und am Wenigsten von Denjenigen abgewiesen werden kann, welche die Beseitigung des Volksschulgelds als einer drückenden „steuerartigen" Last mit steuerpolitischen Gesichtspuncten begründen und erstreben.

Das Schulgeld stuft sich passend nach den Gattungen der Schulen ab und steigt mit dem Rang und mit dem Zweck, welchen die Schule für das practische Erwerbsleben verfolgt. Auch bei dem Berufsschulwesen ist für die Dürftigen Unentgeltlichkeit zu gewähren, aber nur (im Unterschied von der Volksschule) bei gleichzeitig nachgewiesener Würdigkeit, besonders dem Fleisse des Besuchers.

Ob auch Abstufung in der Schule nach der Classe (z. B. höheres Schulgeld in den oberen als in den unteren Classen des Gymnasiums), passend sei, wird nicht allgemein zu beantworten sein. In Deutschland, wie es scheint erst neuerdings, mehr Tendenz zu gleichen Sätzen für alle Classen, worauf vielleicht die Ueberfüllung der unteren und mittleren Classen wegen der Erlangung des Rechts zum Einjährig-Freiwilligen-Militärdienst mit von Einfluss war. Beispiele bei Gymnasien, Wiese I. 611. Schulgeldsätze der höheren Lehranstalten in Preussen, Statistisches Handbuch I (1888), S. 448. Ergänzungsheft VI, 210.

Das Schulgeld bildet jedenfalls eine Einnahme des Staats oder desjenigen Selbstverwaltungskörpers, welcher die Kosten der Schule finanziell zu tragen hat. Auch wenn, wie namentlich früher üblich, dasselbe als Specialeinnahme der Schule, neben derjenigen aus dem Schulvermögen, aus öffentlicher Dotation u. s. w.,

behandelt und sofort für die Kosten der Schule mit verausgabt wird, sollte es grundsätzlich als Einnahme und Ausgabe mit durch die Rechnungen des Staats und der Gemeinde laufen, was aber nicht allgemein der Fall ist.

Das ältere, ehemals bei vielen Behörden, besonders bei den Gerichten geltende Princip, dass die Gebühren ganz oder theilweise von den Beamten für ihre Mühewaltung statt oder neben dem Gehalte bezogen werden, hat sich in Hinsicht der Lehrer auf dem Gebiete des Unterrichtswesens länger und ausgedehnter und vielfach bis in die Gegenwart hinein, theils allgemeiner, theils bei gewissen Lehranstalten (Universitäten) erhalten. Geschichtlich leicht erklärlich, wie bei den Schulen corporativen Characters (Universitäten, Collegiengeld, Honorar) und anderseits bei den Volksschulen, wo die Aufbringung der Lehrerbesoldungen oft besonders schwierig war, ist die Fortdauer dieses Verhältnisses nach der Eigenthümlichkeit des Schulwesens auch wenigstens nicht so allgemein und nicht so unbedingt principiell abzulehnen, als der Gebührenbezug der Richter und der meisten andern Beamten. Aber, wenigstens in der Gegenwart und für untere und mittlere Schulen überwiegen die Bedenken des Privatbezugs des Schulgelds Seitens der Lehrer doch durchaus und selbst bei Hochschulen (Universitäten) verdienen sie mehr Beachtung, als ihnen bisher gewöhnlich geschenkt worden ist; practisch hier auch deswegen, weil die individuelle Vertheilung des Gebühren- oder Honorarbezugs, wie sie üblicher Weise stattfindet, gerade der individuellen Leistung wenig entspricht.

Die gewöhnliche Begründung des Privatbezugs von Schulgeld, Honorar Seitens der Lehrer ist die folgende: Wenngleich, ähnlich wie bei Gerichten und Verwaltungsbehörden, der practische Grund, den Beamten eine genugende Sustentation im Schulgeldbezug zu geben, auch bei den Lehrbeamten mit Recht wegen jetzt möglicher Gewährung genügenden Gehalts immer mehr fortfalle, so sei doch die specifische Lehrleistung im höheren Grade als fast jede andere Leistung eines Staatsdieners eine individuale, um so mehr, je höher die Gattung und der Rang der Schule sei. Dies kann nun allerdings wohl den privaten Schulgeldbezug rechtfertigen, aber durchaus nothwendig erscheint derselbe doch auch hiernach nicht, zumal nicht bei den unteren und mittleren Schulen, wo er auch immer mehr beschränkt oder abgeschafft worden ist. Der ausschliessliche Bezug des Honorars Seitens der Universitätslehrer und zwar eines jeden für die bei ihm belegten Vorlesungen, hat gemäss jener Begründung noch mehr für sich, erhält sich aber gegenwärtig doch auch wohl mehr nur durch die Tradition als dass er sich, namentlich in seiner heutigen Gestaltung, rationell genügend begründen lässt. Das practische Bedenken, das doch sehr wichtig ist, habe ich schon Fin. I, §. 155 näher bezeichnet. Jedenfalls thäten eingreifende Reformen, die nur vom Staate ausgehen können, noth, deren nähere Darlegung und Motivirung hier aber nicht erfolgen kann.

Unbedingt wäre zu verlangen, dass auch das vom Lehrer persönlich bezogene Schulgeld, Honorar u. s. w. als Einnahme und Ausgabe durch die Rechnungen des Staats, der Gemeinde läuft, wie es auch bei den im Gerichtswesen noch vorkommenden Emolumenten für Beamte (oben §. 39) wohl geschieht. Denn immer ist z. B. auch der Bezug des Collegiengelds des Universitätslehrers auf Grund einer öffentlichen

Digitized by Google

Amtsthätigkeit erfolgt. Dieser Forderung wird, scheint es, noch nirgends nachgekommen.

Alle mit den Schulen, besonders den Universitäten und ähnlichen Anstalten verbundenen allgemeinen Ein- und Austrittsgebühren u. dgl. m. (so für Im- und Exmatriculation bei Universitäten) lassen sich vollends, soweit überhaupt, so nur als öffentliche Einnahme, höchstens mit einem mässigen fixen Antheil des bei den betreffenden Geschäften beschäftigten Unterrichtsbeamten, nicht als allgemeiner Privatbezug etwa der Ehrenbeamten (Rector, Decane) rechtfertigen. An den deutschen Universitäten bestehen hier, wie auch in dem Puncte unter N. 2 noch manche geschichtlich überkommene Verhältnisse, welche bei anderen öffentlichen Anstalten mit Recht längst als Missstände beseitigt sind.

Im Princip können übrigens derartige und andere Nebengebühren (für Schulutensilien; Auditoriengelder, Anstaltsgebühren bei Universitäten) gebilligt werden. In richtiger Weise und Höhe normirt (wohl passend als feste oder Bauschgebühren mässiger Höhe) bilden sie einen Beitrag der Nutzniesser zu den meist stark steigenden Kosten des Unterrichtswesens. Einführung einer Bauschgebühr für „Auditoriengeld" an den preussischen Universitäten, 5 M. im Semester für jeden Besucher, an Stelle von Einzelgebühren für jedes belegte Colleg (25 und 50 Pf., bez. 1 M.) im Herbst 1889. So erfolgt u. A. auch eine nur zu billigende Mitbelastung von Ausländern.

2) Prüfungstaxen aller Art, besonders an Lehranstalten. Vielfach üblich, sind auch sie principiell in angemessenen Sätzen als Gebühren gerechtfertigt.

Der hier noch öfter als beim Schulgeld bestehende Privatbezug ist wie dort zu beurtheilen, bei sachgemässer Ordnung wohl allgemeiner zu billigen, weil eine Specialleistung vergütet wird. Die Verrechnung in den Staatsrechnungen ist auch hier zu verlangen, auch mehrfach üblich. —

Die Zeugnisse, Diplome u. s. w., welche auf Grund der Prüfungen über Fähigkeits- und Kenntnissnachweis ausgestellt werden, unterliegen häufig noch daneben einer besonderen Abgabe, z. B. in Form des Stempels, was sich bei richtiger Regelung allenfalls billigen lässt.

Die Abgabe ist Gebühr, soweit hier eine neue Mühewaltung einer Behörde oder eines Beamten vorliegt. Sie gehört übrigens wie die Prüfungstaxe selbst in die Kategorie der allgemeinen Verwaltungsgebühren für Beglaubigungs- und dgl. Thätigkeiten (§. 36). Nimmt sie einen Steuerchararacter an, so ist die Zulässigkeit hiervon nach den besonderen Verhältnissen des einzelnen Falls zu entscheiden. In Preussen der allgemeine Stempel für amtliche Atteste von 15 Sgr.

3) Gebühren (Eintritts-, Benutzungsgelder) für den Besuch und die Benutzung öffentlicher Kunst- und wissenschaftlicher Sammlungen, Museen, Bibliotheken u. s. w. Häufig ist hier der unentgeltliche Besuch zur Regel geworden, was nicht allgemein geboten und nicht einmal immer zweckmässig erscheint. Ein gutes Gebührensystem wäre richtiger.

So hat ein ganz berechtigtes italienisches Gesetz von 1875 über die Eintrittspreise in öffentlichen Sammlungen u. s. w. (mit einzelnen unentgeltlichen Tagen und freiem Besuch für Sachkenner) viel Anfechtung von Reisenden erfahren. Das beweist aber nur die Neigung des wohlhabenden Reisepublicums für einen ihm zu Gute kommenden „Communismus".

4) Wenn Staat oder Gemeinde als solche die Kirche und ihre Diener unterhalten, sind die verschiedenen „Kirchenge-

Digitized by Google

bühren" für die Benutzung kirchlicher Anstalten und Einrichtungen (Kirchen, auch Kirchhöfe) und für die (eventuell selbst gebotene) Beanspruchung kirchlicher Amtshandlungen (Taufen, Trauungen, Beerdigungen, Confirmation, Beichte, Abendmahlreichung u. s. w.) hier mit unter den öffentlichen Gebühren zu erwähnen.

Auch bei dem üblichen directen Bezug Seitens der einzelnen kirchlichen Organe (Geistliche) sind sie, wie in dem obigen Fall das Schulgeld, als öffentlicher Kostenbeitrag zum Kirchenwesen zu betrachten. Bei voller Selbständigkeit der Kirche und finanzieller Unabhängigkeit derselben von Staat und Gemeinde fallen jene Gebühren unter einen anderen Gesichtspunct. Sie werden zu frei geregelten Einnahmen (Beiträgen, Gebühren) des Vereinswesens.

III. — Gebühren der volkswirthschaftlichen Verwaltung i. e. S., d. h. in der materiellen Wirthschaftssphäre.

Für dieses geschichtlich und noch gegenwärtig, ja zum Theil gerade erst gegenwärtig besonders wichtige Gebiet des Gebührenwesens gelten vornemlich die Erörterungen in der allgemeinen Gebührenlehre oben, §. 15 ff., 26, 27. In finanzgeschichtlicher Beziehung ist hervorzuheben, dass der Uebergang der zu Grunde liegenden Einrichtungen in Finanzregalien und demnach der Gebühren in Steuern besonders hier vorgekommen ist. Die grossen Kategorieen der älteren Finanzregalien und die meisten einzelnen der letzteren gehören hierher, wofür auf die Darlegung im 1. Bande verwiesen wird (Fin. I, §. 207, 210, 211). Die principielle Erörterung und die genauere Darstellung des Gegenstands, welcher im Folgenden behandelt wird, gehört in den grundlegenden Theil der allgemeinen Nationalökonomie (Band I meines ganzen Werks, „Grundlegung") und in die practische Nationalökonomie. In Betreff letzterer ist ausser auf Rau und Mohl (Polizeiwissenschaft), die aber in diesen Puncten beide nicht mehr genügen, auf Stein's Verwaltungslehre, Roscher's Nationalökonomie Band II und III, Schönberg's Handbuch der Politischen Oekonomie, 2. und 3. Aufl., Theil I (darin die Abhandlungen von Jolly über Maass und Gewicht, von Nasse über Geld und Münzwesen, von Wagner über Credit und Bankwesen, von Sax über Communications- und Transportwesen) und Theil II, ausserdem auch auf H. Rösler's deutsches Verwaltungsrecht (besonders I. Buch 2 und II. Buch 4) zu verweisen. Werthvoll für die allgemeinen Lehren auch Sax, Verkehrsmittel, besonders I, 62 ff., 77 ff. Aus der allgemeinen Finanzliteratur s. namentlich Rau, I, §. 196—202 (Münzwesen), §. 205—219g (Postregal, Staatseisenbahnen), §. 239 ff. (Strassengeld), §. 245. Stein, 5. A. II, 1, S. 288—305 und eb. der Abschnitt von den Regalien, S. 307—344 (Post u. s. w.). Umpfenbach, 2. A., §. 52—64 (Gebühren der Volkswirthschaftspflege). v. Scheel im Schönberg'schen Handbuch bei den Erwerbseinkünften" (Transportunternehmungen, Post, Telegraphie, Eisenbahnen). Roscher, §. 28, 29. Cohn, S. 376 ff., 601 ff., 615 ff. (Post, Telegraphie, Bahnen).

§. 49. Allgemeines. Die Hauptfragen allen Gebührenwesens (§. 25), nemlich einmal, ob der Staat oder ein Selbstverwaltungskörper, insbesondere die Gemeinde, die bezüglichen Thätigkeiten überhaupt übernehmen, und zweitens, im Bejahungsfalle, ob er sie selbst ausüben, und endlich drittens, welches Finanzprincip in der Verwaltung zur Anwendung kommen soll, sind hier besonders wichtig und strittig. Die erste Frage specialisirt sich dann noch weiter in die beiden Unterfragen, ob die „öffentliche" Uebernahme ausschliesslich (insofern als

Digitized by Google

ein „Regal" des geltenden Rechts) oder in Concurrenz neben den Privatwirthschaften erfolgen soll. In beiden Fällen wieder: ob die Verwaltung der öffentlichen Einrichtung alsdann von dem betreffenden öffentlichen Körper (Staat, Gemeinde) selbst zu führen („eigene Regie", „Selbstbetrieb") oder einer Privatwirthschaft pachtweise oder in einer anderen Rechtsform zu übertragen sei („delegirter" Betrieb). Die Entscheidung dieser sämmtlichen Fragen hängt aber mit derjenigen der dritten als einer Vorfrage wieder zusammen und zum Theil davon mit ab: welches Finanzprincip zu wählen sei. Die eine Entscheidung präjudicirt mehr oder weniger der andern.

Alle diese Fragen haben mit den analogen auf dem Gebiet der privatwirthschaftlichen Erwerbszweige des Finanzwesens viele Aehnlichkeit und innere Verwandtschaft. In manchen Fällen, wenn das Finanzprincip in der Verwaltung strittig ist und das privatwirthschaftliche oder gewerbliche principiell oder thatsächlich mit in Frage steht, wie z. B. bei den Verkehrsanstalten, kann die einzelne Einrichtung in der Lehre von Privaterwerb so gut als in der Gebührenlehre ihren Platz erhalten. Im Folgenden wird an die frühere Scheidung der Gegenstände angeknüpft (Fin. I, §. 203). (Bemerkenswerthe Debatte im französischen Parlament, November 1889, über das dortige Zündhölzchen-Monopol, dessen Fortdauer und etwaigen Selbstbetrieb durch den Staat: zu Gunsten des Selbstbetriebs erledigt, vgl. Fin. III, §. 301, wo die Entscheidung in dieser Richtung empfohlen wurde.)

Die genauere sachliche Erledigung dieser Fragen der Practischen Nationalökonomie oder Wirthschaftlichen Verwaltungslehre vorbehaltend, muss es hier genügen, nur auf einige allgemeine Seiten der bezüglichen Einrichtungen hinzuweisen, welche für die Entscheidung jener Fragen und für die finanzielle Behandlung der Einrichtungen wichtig sind.

Sowohl bei einzelnen geschichtlich unter den Culturvölkern überkommenen „öffentlichen" Anstalten dieser Art (Strassen, Post, Münze), als auch bei ganz modernen Zweigen (Telegraphie, Telephonie, Eisenbahnen, — gewisse städtische Anstalten, wie Gas-, Wasserwerke) sind es recht eigentlich Gründe der möglichst zweckmässigen Organisation der Volkswirthschaft, daher auch der Technik, der Kostenersparung (Oekonomik in diesem Sinne), der Betriebsconcentration, der Vermeidung oder Beschränkung, wenigstens factischer, Privat-Monopole, der Socialpolitik und derartige allgemeine Gesichtspuncte mehr, welche diese Einrichtungen ausschliesslich oder nebenbei dem Staate, der Gemeinde übertragen liessen.

Einmal bewährt sich das privatwirthschaftliche System in der Herstellung der betreffenden Leistungen hier nicht oder fungirt spontan gar nicht; die privatwirthschaftliche Concurrenz ist mangelhaft, factische Monopole drohen oder selbst Rechtsmonopole sind nicht zu vermeiden u. dgl. m. Anderseits erprobt sich gerade das

Digitized by Google

durch den Staat, die Gemeinde vertretene gemeinwirthschaftliche System. Der erforderliche grosse Kapitalaufwand ist dadurch besser als durch Erwerbsgesellschaften zu beschaffen, die Gewinnchance fällt dem öffentlichen Körper zu, das Risico ist mässig. In ökonomisch-technischer Beziehung steht die Gemeinwirthschaft hinter der Privatwirthschaft, zumal der hier meist allein möglichen Actiengesellschaft, nicht zurück. Gerade die moderne Technik und die Grossbetriebstendenz brachten das zu Wege (Verkehrswesen, städtische Anstalten).

Die Beibehaltung alter oder die Uebertragung neuer privatwirthschaftlicher Zweige und Thätigkeitsgebiete, an welche sich Einnahmen anknüpfen konnten, an den Staat und die Gemeinde erfolgt dann mit Rücksicht auf diese Verhältnisse im öffentlichen Interesse.

Für alle diese Puncte und für die hier vertretene Grundanschauung über die richtige Organisation der Volkswirthschaft muss ich mich auf meine „Grundlegung" beziehen, besonders 1. Abtheilung, Kap. 3 und 4. Eine maassgebende Bedeutung gewinnt die Umgestaltung der Technik und die Ausbildung von Individual- zu Gemeinbedürfnissen auch in der materiell-wirthschaftlichen Sphäre.

Durch das zur Uebernahme auf den Staat u. s. w. treibende Moment des öffentlichen Interesses ist auch das Ziel für die finanzielle Verwaltung gesteckt: das Steuerprincip ist im Allgemeinen und als Regel — mögliche, berechtigte, aber dann speciell zu begründende Ausnahmen abgerechnet — ganz, das gewerbliche grösstentheils ausgeschlossen, jedenfalls letzteres nur soweit, als noch ein grosses Capital der Einrichtung zu verzinsen und zu amortisiren ist, und daher doch meist nur etwas modificirt, zuzulassen, wie bis jetzt bei den Eisenbahnen (Fin. I, §. 267, 268). Im Uebrigen muss das Gebührenprincip leitende Richtschnur sein: denn nur dabei ist das „öffentliche Interesse" zu befriedigen und in der Möglichkeit der Wahl dieses Finanzprincips liegt einer der treibendsten Gründe, die Einrichtung überhaupt zu einer „öffentlichen" zu machen. Geschieht dies, so kann unter Umständen selbst das Princip der reinen Ausgabe da und dort einmal zur Erwägung kommen.

In Bezug auf die Normirung und Höhe der Gebühren stellt das öffentliche Interesse weitere, nach den einzelnen Gattungen der Anstalten verschiedene Anforderungen. Immer ist dabei, sowohl für die Finanzwissenschaft als für die rationelle Finanzpraxis zu beachten, dass die Verwaltung nach dem Gebührenprincip hier durch den inneren Grund der öffentlichen Uebernahme der bezüglichen Einrichtungen als Regel bedingt ist und dass Abweichungen von diesem Princip deswegen mehr nach unten zu (reine Ausgabe) als nach oben zu (gewerbliches oder Steuerprincip) statthaft erscheinen.

Digitized by Google

§. 50. System der volkswirthschaftlichen Gebühren. Unter Ausschluss der bereits im ersten Bande beim Privaterwerb behandelten und eventuell auch mit unter die Gebührenzweige zu reihenden Einrichtungen (daher besonders der Eisenbahnen) lässt sich für die Culturvölker unserer Zeit folgende Uebersicht der wichtigeren einzelnen volkswirthschaftlichen Gebührenanstalten und Einrichtungen des Staats und der Selbstverwaltungskörper, besonders der Gemeinde, aufstellen.

In diese Uebersicht sind auch einige oben schon bei den Rechts- und Verwaltungsgebühren genannte Zweige mit aufgenommen, weil dieselben nach ihren ökonomischen Wirkungen zugleich in die zweite Gebührenclasse gehören (§. 32 ff.). Vollständigkeit im Detail würde hier zu weit führen und ist auch für die Zwecke der Finanzwissenschaft nicht geboten. Nur bei einigen Zweigen werden hier wegen deren grösserer finanzieller Bedeutung einige weitere Erörterungen principieller Art eingefügt. Im Uebrigen ist auch für die Frage der Normirung der Gebühren ebenso wie für diejenige der Uebernahme durch den öffentlichen Körper auf die Wirthschaftliche Verwaltungslehre zu verweisen.

Die volkswirthschaftlichen Gebühren theilen sich in zwei Hauptclassen, die erste wieder in zwei grössere Unterclassen, nemlich:

A) Gebühren für die private Benutzung „öffentlicher" Einrichtungen und Anstalten,

1) solcher, welche ausschliesslich (als „Regal" des geltenden Rechts) dem Staate, einem Selbstverwaltungskörper oder durch Verleihung, Vertrag einer von diesen delegirten Privatwirthschaft zustehen;

2) solcher, welche neben den gleichen Einrichtungen und Anstalten des privatwirthschaftlichen Systems existiren, wenn auch vielleicht thatsächlich das Gebiet beherrschend (§. 51—65).

B) Gebühren für die Mitwirkung des Staats oder eines Selbstverwaltungskörpers in den wirthschaftlichen Angelegenheiten von Privaten, besonders in den Verhältnissen ihres privatwirthschaftlichen Productionsbetriebs (§. 66).

Die erste Kategorie dieser Gebühren (A) kann nach dem grossen Gebiete, auf welchem sie vornemlich vorkommt, als Gebühren des Verkehrswesens (im weiteren Sinne des Worts), die zweite (B) als Gebühren der sogenannten Volkswirthschafts-Pflege bezeichnet werden.

Doch passt der erste Name genau nach dem Sprachbrauch nur für die Hauptarten dieser Gebühren und wird hier nur danach (a potiori) und mit Rücksicht auf die Kürze des Ausdrucks gewählt. Das Gebiet der bezüglichen Einrichtungen erweitert sich aus technischen und socialpolitischen Gründen gerade neuerdings immer mehr, besonders in der Gemeinde (§. 65). Der zweite Name ist im Anschluss an die gebräuchliche, übrigens auch nicht durchaus correcte Terminologie gewählt worden (§. 66).

Digitized by Google

Zu den hierhergehörigen ausschliesslich vorbehaltenen Einrichtungen und Anstalten (Regalien des Rechts) in der Kategorie des Verkehrswesens (A, 1) zählten nach dem geltenden Recht der früheren Zeit unserer Culturvölker die bezüglichen älteren Finanzregalien, soweit diese nach dem Gebührenprincip, nicht wie freilich meistens, nach dem Besteuerungsprincip verwaltet wurden. In der Gegenwart giebt es eine Reihe von Einrichtungen, welche sich der Staat, vornemlich aus ökonomisch-technischen, eventuell aber auch aus anderen mitspielenden Gründen, im öffentlichen Interesse ausschliesslich vorbehalten hat und welche er gewöhnlich auch selbst verwaltet, — wo also Verbindung von „öffentlichem“ Eigenthum mit „öffentlichem Selbstbetrieb stattfindet. In der Gemeinde und bei den anderen Selbstverwaltungskörpern ist ein Rechtsprincip ausschliesslichen Vorbehalts gewisser wirthschaftlicher Einrichtungen bis jetzt nur ausnahmsweise durchgedrungen, aber die thatsächliche Entwicklung führt auf einzelnen Gebieten zur factisch ganz oder fast ganz ausschliesslichen Communalthätigkeit.

Im Einzelnen sind als Gebührenzweige des Verkehrswesens (A) zu nennen: das Münzwesen, das Banknoten- und eventuell das Bankwesen überhaupt, das Versicherungswesen, dann das grosse Gebiet des eigentlichen Verkehrswesens (im engeren Sinne des Worts), wohin einmal die öffentlichen Wege aller Art (einschliesslich Brücken, natürliche Wasserstrassen) nebst den mit diesen Wegen und ihrer Benutzung in Verbindung stehenden Einrichtungen (Schifffahrtszeichen, Leuchtfeuer, Häfen, Quais, Krahne u. dgl. m.) und den verwandten Einrichtungen für Handel, Markt-, Messverkehr (Verkaufsplätze, Läden, Buden, Niederlagen, Waagen u. s. w.), sodann auch die eigentlichen öffentlichen Verkehrsanstalten (locale, wie kleine Dampfbahnen, Pferdebahnen, Omnibuswesen, namentlich aber Post und Telegraphie nebst Telephonie) gehören. Grösstentheils handelt es sich bei diesen Gebührenzweigen um Einrichtungen von allgemeinerer Bedeutung für die gesammte Volkswirthschaft, um „allgemeine Angelegenheiten“ der letzteren, nicht bloss um Angelegenheiten und Interessen einzelner Productions- und Berufszweige und einzelner Personen. Auch dies kann in der finanziellen Behandlung der Einrichtungen im Gebührenwesen einige Berücksichtigung finden, weil und soweit als sich die Vortheile der Einrichtungen für die Nutzniesser weniger

Digitized by Google

differenziren oder der individuelle Vortheil gegenüber dem Gesammtnutzen für die ganze Bevölkerung weniger in Betracht kommt und daher bei der Normirung der Gebühren weniger beachtet zu werden braucht.

Die Gebühren der Volkswirthschaftspflege (B) lassen sich genauer als Gebühren für die fördernde Pflege bezeichnen, welche einzelnen Angelegenheiten interessirter Privatwirthschaften Seitens des Staats oder eines öffentlichen Körpers zu Theil wird. Dahin gehören, nach den ökonomischen Wirkungen der bezüglichen Einrichtungen betrachtet, auch wieder manche Gebührenzweige, welche nach der Art der öffentlichen Leistung unter die Kategorieen der Rechts- und Verwaltungsgebühren fallen und daher dort schon mit zu erwähnen waren. Hier tritt die individuelle Differenzirung der Vortheile mehr und stärker vor dem Gesammtvortheil hervor, was wieder für die finanzielle Regelung des Gebührenwesens Consequenzen hat.

Das System dieser Gebühren der Volkswirthschaftspflege kann man nach der Art der geleisteten Dienste der Verwaltung und nach den Zweigen der Production bilden, denen diese Dienste zu Gute kommen. Die erstere Eintheilung ist auch hier, in der Finanzwissenschaft und für die Gebührenlehre, vorzuziehen, die andere aber eventuell in einigen Puncten mit ihr zu combiniren. Unter Weglassung kleinerer und unwichtigerer Fälle erhält man dann folgende fünf Classen: Beglaubigungsgebühren (Eichgebühren für Maasse und Gewichte, Prüfungsgebühren für Gold- und Silberwaaren, Gebühren für sonstige Qualitätsbeglaubigungen von Producten, für Beschauen); Aufsichtsgebühren bei verschiedenen obrigkeitlichen Controlen von Wirthschaftsbetrieben und Einrichtungen der letzteren; Erlaubniss- und Concessionsgebühren auf verschiedenen wirthschaftlichen Gebieten und bei verschiedenen wirthschaftlichen Berufen und Unternehmungen; Gebühren für die Mitwirkung von Behörden oder Beamten bei verschiedenen wirthschaftlichen Schutz- und Nutzmaassregeln; Gebühren für die Benutzung öffentlicher Anstalten und Einrichtungen im Interesse einzelner privatwirthschaftlicher Productionszweige und Unternehmungen.

Nur auf einige der genannten Gebührenzweige wird hier etwas näher und auch unter Berücksichtigung der Principienfragen eingegangen, nemlich auf solche, welche principiell oder practisch auch gerade nach der finanziellen Seite wichtiger sind: Münzwesen, Wege, Post, Telegraphie. In Betreff der anderen begnügen wir uns mit wenigen Bemerkungen zur Orientirung und Characteristik.

Digitized by Google

Der leitende Gesichtspunct für die folgende Darstellung ist, dieselbe so viel als möglich auf die rein finanzielle Seite der besprochenen Gebührenzweige zu beschränken, da alles Andere nicht in die Finanzwissenschaft gehört. Bei dem engen Zusammenhang aller Seiten der Sache lässt sich dies freilich nicht absolut genau durchführen. Auch auf die Geschichte, die Specialliteratur und Gesetzgebung, wird hier jetzt nicht näher eingegangen.

A. Gebühren des Verkehrswesens (i. e. S.).

1. Münzwesen.

Vgl. Rau, Fin. I (5. A.), 5. Hauptstück der „Einkünfte aus Hoheitsrechten", das Münzregal, §. 196—200, wo gleichfalls nur untersucht wird, „in wiefern das Münzwesen als eine Quelle von Staatseinkünften benutzt werden könne". Dann Rau, Volkswirthschaftspolitik 5. A. I, §. 232—246 (Literatur bis Anfang der 60er Jahre daselbst §. 232 Note b); über Schlagschatz daselbst, §. 241. — Stein, Fin. 5. A. II, 1, S. 331 ff., Handbuch der Verwaltungslehre 2. A. S. 437 ff. H. Rösler, Verwaltungsrecht II, 325 ff. Pfeiffer, Staatseinnahmen I, 223 „Münzmonopol". — Mein Art. Münzwesen in Bluntschli's Staatswörterbuch VII. — Nasse im Schönberg'schen Handbuch, Abh. Geld und Münzwesen, §. 11, 12. — Manche Daten über Prägekosten u. s. w. in Sötbeer's zahlreichen edelmetallstatistischen Arbeiten, z. B. in den Beiträgen und Materialien zu Geld- und Bankfragen, Hamburg 1855, Materialien zu den Edelmetallverhältnissen 2. A. Berlin 1886, Anhang; in den Münz-, Maass- und Gewichtsbüchern von Noback, Nelkenbrecher. Besonders interessantes Material über die Kosten einer grossen Münzreform sowie über die Gewinne dabei in den amtlichen Druckschriften über die deutsche Münzreform in den Beilagen zu den Reichstagsverhandlungen. Näheres über unsere Münzreform gehört nicht hierher. Die deutschen Hauptgesetze der neueren Zeit sind: Wiener Münzvertrag vom 24. Januar 1857, danach preussisches Münzgesetz vom 4. Mai 1857; Reichsgesetze vom 4. December 1871 und 9. Juli 1873. Dazu Commentar u. s. w. v. Sötbeer, Erlangen 1874/76: u. d. T. „Deutsche Münzverfassung" (aus der „Gesetzgebung des Deutschen Reichs", herausgegeben von v. Bezold).

§. 51. Seit Alters und auch jetzt noch mit Recht ist das Münzwesen regelmässig in allen Culturstaaten Staatsanstalt und zwar Regal (Münzregal). Der Staat hat danach ausschliesslich das Recht, Münzen zu prägen. Die früher vielfach vorgekommene und zu Missbräuchen führende Verleihung der Ausübung dieses Regals an Dritte ist jetzt allgemein abgestellt. Gewöhnlich hat der Staat auch den Fabrikationsprocess der Münzen ausschliesslich in die Hand genommen.

Das Gegentheil verbot der Wiener Münzvertrag der deutschen Staaten. Separat-Art. IV N. 1. In Frankreich erst seit Kurzem rein staatliche Fabrikation. S. Rau, Fin. I, §. 202, besonders Note d.

Die Roheinnahme aus dem Münzwesen oder aus dem sogenannten Schlagschatz, d. h. „dem Unterschied, um welchen das in einer gewissen Münzmenge enthaltene Metall wohlfeiler erlangt wird" (Rau), und vollends der Reinertrag kann bei den jetzt allgemein befolgten und in den Münzgesetzen (Münzordnungen) festgestellten rationellen Grundsätzen der Münzpolitik nur klein sein. Auf die Höhe dieses Ertrags vermag der Staat auch nur in geringem Maasse selbst einzuwirken.

Digitized by Google

Es folgt dies aus drei leitenden Grundsätzen der modernen Münzpolitik:

Erstens, der Staat prägt möglichst vollwichtige Münzen, insbesondere die unbedingt als Währung oder gesetzliches Zahlmittel geltenden Münzen vollwichtig, soweit dies irgend technisch möglich ist, also abgesehen von dem sogenannten Remedium oder der gesetzlich vorbehaltenen Fehlergrenze, welche aber nur das Product des Zufalls sein, d. h. nicht absichtlich zu Gunsten des Staats herbeigeführt werden darf, sich daher in der Masse der Fälle (wegen der kleinen Abweichungen nach oben und unten) ausgleichen soll.

In Folge dieses Grundsatzes gehen vollwichtige Münzstücke möglichst weit herab, sogenannte Scheidemünze möglichst wenig weit hinauf: eine Regel bei allen Metallwährungen, nur verschieden bei den einzelnen Währungen durchgeführt und durchführbar. Nach dem Wiener Münzvertrag kleinstes vollwichtiges Silberstück („Courant") $^1/_6$ Thlr. und $^1/_4$ Fl. österr., grösstes Silberscheidemünzstück gleich $^1/_2$ des kleinsten Courantstücks, $^1/_{12}$ Thlr. und $^1/_{10}$ Fl. österr. Nach der neuen deutschen Münzgesetzgebung noch goldene 5 M.-Stücke, aber auch silberne 5 M.-Stücke als Scheidemünze (zu hoch!). Silberscheidemünze bis herab auf $^1/_5$ M. Grösstes Nickelstück anfangs 10, jetzt 20, grösstes Kupferstück 2 Pf. So wird die Summe der mit Gewinn geprägten Scheidemünze im Ganzen relativ gering.

Beispiele von Remedium: Wiener Münzvertrag Art. 10 Remedium im Feingehalt höchstens 3 Tausendstel, im Gewicht bei Thlr. 4, Doppelthlrn. 3 $^{00}/_{00}$. Nach den deutschen Münzgesetzen von 1871 und 1873 bei den Goldmünzen Remedium höchstens $2^1/_2$ $^{00}/_{00}$ (bei 5 M.-Stücken 4 $^{00}/_{00}$) im Gewicht, 2 $^{00}/_{00}$ im Feingehalt, bei den Silbermünzen im Feingehalt höchstens 3, im Gewicht (excl. der 20-Pf.-Stücke) bis 10 $^{00}/_{00}$. Auch bei den Silbermünzen muss in der Masse Normalgewicht und Normalgehalt innegehalten werden (Gesetz von 1873, §. 1).

Zweitens: die unterhaltige sogenannte Scheidemünze, welche gesetzlich zu einem geringeren als dem dem Münzfuss entsprechenden Feingehalt geprägt wird, daher dem Staate einen Gewinn im Betrage dieser Differenz giebt, wird nur in festbegrenzter mässiger, d. h. dem Verkehrsbedürfniss möglichst genau entsprechender Menge ausgegeben und die Unterwerthigkeit der Scheidemünze darf einen mässigen Betrag nicht übersteigen, wobei ausserdem die grösseren Prägekosten der Scheidemünze den erlaubten Gewinn noch einschränken.

Wiener Münzvertrag Separat-Art. bestimmte für die Länder der Thaler- und der österreichischen Gulden-Währung an Scheidemünze höchstens $^5/_6$ Thlr. oder $1^1/_4$ Fl. per Kopf zur Prägung. Deutsches Münzgesetz von 1873 Art. 4 und 5 im Maximum an Silberscheidemünze neben der Goldmünze 10 M. per Kopf der Reichsbevölkerung, $2^1/_2$ M. dsgl. an Nickel- und Kupfermünze. Letzteres scheint zu viel veranschlagt gewesen zu sein. Denn nachdem bis 1877 für 35.16 Mill. Nickel- und für 9.60 Mill. Kupfermünze geprägt gewesen, zusammen für 44.66 Mill. M. oder wenig über 1 M. per Kopf, sind diese Prägungen für länger eingestellt worden, da man den Bedarf für gedeckt hielt. Erst seit 1885 hat wieder eine Vermehrung der Nickel- und Kupferprägungen stattgefunden, bis Ende 1888 c. 3.5 Mill. M. Die Prägung von Silberscheidemünze war bis 1877 nahe bei dem gesetzlichen Maximum angekommen, was annähernd, aber knapp, gereicht zu haben scheint. Neuprägungen davon erfolgten

Digitized by Google

seitdem nur spärlich, nur eine grössere Umprägung von 20-Pf.-Stücken (für 12 Mill. M.), die sich nicht recht eingebürgert hatten, in 1-M.-Stücke hat stattgefunden. In den Ländern des lateinischen Münzvertrags von 1865 per Kopf 6 Fr. Silberscheidemünze (2 Fr. bis $^1/_5$ Fr. — die silbernen 5-Fr.-Stucke noch vollwichtig). Da diese Scheidemünze nur in begrenztem Betrage gesetzliches Zahlmittel (d. i. „Währung“) ist, (in England bis 40 Sh., Frankreich u. s. w. bis 50 Fr., Deutschland bis 20 M., Kupfer und Nickel bis 1 M.) und da der Staat sie auf Verlangen gegen vollwichtiges Geld einlösen muss (Wiener Münzvertrag Art. 15 sub c, Deutsches Gesetz von 1873 Art. 9, lateinischer Münzvertrag Art. 8), so sind weitere Cautelen gegen Zuvielausgabe, damit aber auch weitere Schranken des Gewinns aus der Prägung der Scheidemünze gegeben.

Der Wiener Münzvertrag erlaubte bei Silberscheidemünze höchstens eine Erleichterung des Münzfusses um 15 % (d. h. 34$^1/_2$ Thlr. statt 30 Thlr.), bei Kupfer die Prägung zu 112 Thlr. per Centner (Werth c. 40 Thlr.); das deutsche Gesetz von 1873 bestimmt eine Ausprägung der Silbermünze (auf Grund des Werthverhältnisses von Gold zu Silber wie 1 : 15.5 verglichen) statt zu bloss 90 M. zu 100 M. per Pfund für Silber (§. 1), was wegen des inzwischen gesunkenen Silberwerths viel zu hoch ist.

Drittens: die Prägung für Rechnung Privater wird im Interesse der Volkswirthschaft und des Geldumlaufs zugelassen, aber, wenn sie stattfinden soll, erträgt sie nur sehr mässige Münzgebühren, und um sie zu begünstigen, muss sie selbst noch geringerer Gebühren, als sich rechtfertigen und durchführen liessen, zu Theil werden, ja mitunter ganz oder so gut wie ganz unentgeltlich geschehen. Der Betrag der wirklichen Prägekosten wird daher durch die Münzgebühren wenig oder gar nicht überschritten, thatsächlich wohl nicht einmal immer gedeckt.

Die Frage, ob Münzgebühren erhoben werden sollen, ist in der Volkswirthschaftspolitik zu erledigen. Im Deutschen Münzgesetz von 1871 war eine Prägung auf Rechnung Privater nicht vorgesehen, in dem von 1873 Art. 12 ist dagegen Privatpersonen das Recht ertheilt, auf den Münzstätten, welche sich zur Prägung auf Reichsrechnung bereit erklärt, 20-M.-Stucke für ihre Rechnung sich prägen zu lassen, soweit diese Münzstätten nicht für das Reich beschäftigt sind, — gegen eine vom Reiche festzustellende Gebühr von höchstens 7 M. per Pfund fein Gold (fast $^1/_2$ %! Zu hoch!). Die Differenz zwischen dieser Gebühr und der Vergütung, welche die Münzanstalt für die Ausprägung in Anspruch nimmt, fliesst in die Reichscasse. Darüber eine Verordnung des Reichskanzlers vom 8. Juni 1875, wonach für 2 Proben 3 M. zu zahlen sind. Da nun das Bankgesetz von 1875 Art. 14 die Reichsbank verpflichtet, für Barrengold 1392 M. in Noten zu geben, so ist thatsächlich die Differenz dieser Zahl von 1395, oder von der Zahl, welche nach dem Münzgesetz aus 1 Pfund fein Gold zu prägen ist, der Prägekostenbetrag für Private: also 3 M. per Pfund fein Gold oder c. 2.15 ‰. Für die Frage, ob von Privaten überhaupt Prägekosten zu erheben (jetzt bei uns thatsächlich nur von der Reichsbank), ist auch mit zu beachten, ob der Staat oder die Privaten den Verlust an den abgenutzten Münzen tragen. In Deutschland thut dies das Reich. Vgl. für dies Alles Sötbeer, Deutsche Münzverfassung S. 89 ff., 432 ff. — Das Reich vergutet nach einem die früheren Bestimmungen etwas abändernden Beschluss des Bundesraths vom 22. Mai 1875 den prägenden Münzstätten der Einzelstaaten für 1 Pfund Gold in 20-M.-Stücken 2.75 M. (früher 4), in 10-M.-Stucken 4.75 M. (früher 6), in 5-M.-Stucken 6.75 M.; dann für Silber vom Nennwerth in 5-M.-Stucken $^3/_4$ %, in 2-M.-Stucken 1$^1/_3$ %, in 1-M.-Stucken 1$^3/_4$ %, in $^1/_2$-M.-Stücken 2$^1/_3$ %, in $^1/_5$-M.-Stücken 4 %. Für Nickel in 10-Pf.-Stücken 3 %, in 5-Pf.-Stucken 6 % vom Nennwerth, für Kupfer in 2-Pf.-Stucken 15 und in 1-Pf.-Stücken 30 %. Dsgl. Sötbeer, eb. S. 431. — In Grossbritannien besteht nominell keine Prägegebühr für Private, aber diese tragen den kleinen Zinsverlust während der Prägung. Factisch stellt sich auch hier der Prägesatz für sie auf die Differenz zwischen „Munzpreis“ und „Bankpreis“: die Bank von England muss für die Unze Standard Gold ($^{11}/_{12}$ fein) 3 Pf. 17 Sh. 9 P. in Noten (also in Münze) geben,

Digitized by Google

während die Münzanstalt daraus 3 Pf. 17 Sh. $10^1/_2$ P. prägt, eine Differenz von 1.6 $^{00}/_{00}$. In Frankreich ist die Münzgebühr jetzt für Gold für Private 6 Fr. 70 Cent. per Kilogramm $^9/_{10}$ feinen Goldes, woraus 3100 Fr. geprägt werden, also c. 2.16 $^{00}/_{00}$; für die jetzt sistirte Prägung von Silber $^3/_4$ $^0/_0$. Diese Prägesätze für Gold möchten, zumal der englische, knapp, letzterer kaum zur Deckung der wirklichen Prägekosten reichen. (Nasse im Schönberg'schen Handbuch, 2. A. I, 352). Gegen die unentgeltliche Prägung für Private war Rau, Fin. I, §. 197.

Während diese Verhältnisse schon die Roheinnahme der Münzverwaltung sehr beschränken, wird der Reinertrag noch durch andere Umstände herabgedrückt. In technischer Hinsicht müssen die Münzen immer besser, sorgfältiger und mit geringst möglichem Remedium geprägt werden. Auch Ersteres ist ohne Kostensteigerung meist nicht zu erreichen. In Consequenz richtiger münzpolitischer Grundsätze muss ferner die Münze nicht nur möglichst richtig ausgegeben, sondern auch so im Umlauf erhalten werden. Daher hat der Staat bezügliche Controlen auszuüben und soll, mit Recht auf seine Rechnung, die über ein geringes Maass hinaus abgenutzten Münzen wieder einziehen, was natürlich neue Kosten macht.

Wiener Münzvertrag Art. 13, 20, 15 (für alle Sorten Münze). Reichsgesetz von 1871 §. 9: für Goldmünzen, unter Feststellung eines Maximalverlusts: d. h. wenn die Münzen mehr als 5 $^{00}/_{00}$ vom gesetzlichen Normalgewicht verloren haben, sind sie auf Reichsrechnung einzuziehen. Diese Abnutzungsverluste dem zufälligen letzten Besitzer der Münze zuzuwälzen, bei dem sie als unter das sogenannte Passirgewicht (zulässiger Maximalverlust) gesunken bei der Controle vorgefunden werden, wie bisher in Grossbritannien, erscheint unbillig, und für die Erhaltung des Münzumlaufs in gutem Zustande unzweckmässig, denn die abgenutzten Münzen bleiben dann meist im Verkehr. Da die neuere rationelle Münzgesetzgebung ausdrücklich eine Herabsetzung des Nennwerths behufs der Einziehung, daher besonders bei Scheidemünze, verbietet (Art. 13, 15 des Wiener Münzvertrags), so ist auch der früher oft bedeutende Gewinn aus solchen und ähnlichen Operationen (Verrufung, Devalvation) ausgeschlossen. Ueber solche Maassregeln und über geheime Münzverschlechterungen, mit Beispielen aus der französischen und deutschen Münzgeschichte Rau, Fin. I, §. 199, 200. Doch bedarf das nicht mehr erst einer Widerlegung. Im Uebrigen gehört die Sache in die Volkswirthschaftspolitik.

Auf die Dauer kann so der Reinertrag trotz des Gewinns an der Prägung der Scheidemünze fast verschwinden, ja selbst ein Deficit eintreten: d. h. das Münzwesen wird aus einer Einnahmequelle eine einer wichtigen Staatsaufgabe dienende, den Staat finanziell belastende Einrichtung. Das Princip der reinen Ausgabe kommt zur Geltung: eine Entwicklung, zu welcher das Münzwesen der modernen Staaten hinneigt, im grossen Unterschied von den Verhältnissen früherer Zeit, wo das Münzwesen durch die dabei befolgte Politik und durch mancherlei bedenkliche Practiken eine Quelle öfters nicht unerheblicher Reinerträge war. Berücksichtigt man noch, dass in der Gegenwart der Gewinn bei der Scheidemünzprägung, daher aller Gewinn aus Silberprägung bei

Digitized by Google

der Goldwährung, kein definitiver ist, da er bei der Wiedereinziehung dieser Münze zum Nennwerth wieder verschwindet, so erweist sich das moderne Münzwesen vollends nur noch in unbedeutendem Maasse oder gar nicht als eine Einrichtung finanzieller „Ueberschusswirthschaft".

Die früheren Gewinne aus dem Münzwesen erklären sich daraus, dass die dargelegten münzpolitischen Grundsätze nicht befolgt wurden. Man prägte mit starkem Schlagschatz und grosse Mengen Scheidemünze, änderte geheim und offen den Münzfuss, namentlich erleichterte man ihn und gab doch die leichteren Münzen zum bisherigen Nennwerth aus, man zog periodisch die Münzen ein und machte dabei und bei der Neuprägung neue Gewinne, man nahm den Leuten, namentlich den Kaufleuten, mitgebrachte fremde Münze ab und gab ihnen nicht den vollen Gegenwerth in heimischer Münze. Man zog die alte Münze, besonders die Scheidemünze oder die ausgegebene Hauptmünze leichteren Münzfusses zu einem herabgesetzten Werthe ein u. dgl. m. Lauter Practiken, die erst im 19. Jahrhundert in den Culturstaaten ganz verschwanden.

Mit der modernen rationellen Münzpolitik sind solche Practiken und mithin solche Gewinne unvereinbar. Je nach dem Umfang der neuen Prägungen, der Vertheilung derselben auf vollwichtige und Scheidemünze, den Operationen der Einziehung alter Münzen u. s. w. schwanken die Roh- und Reinerträge und etwaigen Deficite der Münzverwaltung jetzt jährlich in neuerer Zeit oft recht bedeutend. Ein Unterschied besteht auch zwischen Ländern der Gold- und der Silberwährung. In letzteren giebt es nur kleine Beträge Scheidemünze; in ersteren, weil die sämmtlichen Theilmünzen unter der Goldmünze aus Silber u. s. w. minderhaltig geprägt werden, ist ein beträchtlicher Theil des Geldumlaufs Scheidemünze, also mit Gewinn zu prägen. Dies ist auch finanziell wichtig für die seit 1872 in Durchführung begriffene, noch unvollendete deutsche Münzreform. Die bis 1877 geprägten 424 Mill. M. neuer deutscher Silbermünze enthielten z. B. nach dem jetzigen Scheidemünzfuss nur 4.24 Mill. Pfund Silber, während sie nach dem früheren Münzfuss 4.71 Mill. Pfund, also 470,000 Pfund fein Silber mehr erfordert hätten. Letzterer Betrag ist also (abzüglich der Prägekosten) bei der Umprägung der alten in die neue Silbermünze gewonnen, oder, das Pfund damals zu 80 M. Gold gerechnet, ein Betrag von 37.6 Mill. M. Gold, um welchen sich die Verluste aus der Abnutzung des alten, nach seinem Nennwerth eingezogenen Gelds und aus dem Verkauf des gegen Gold stark gesunkenen Silbers vermindern. Freilich kein definitiver Gewinn, wie gesagt.

Die Daten für eine Berechnung der Kosten unserer Münzreform, so weit letztere durchgeführt ist, enthalten die jährlichen amtlichen „Denkschriften über die Ausführung der Münzgesetzgebung" in den Reichstagsacten. Die Goldbeschaffung ist in den ersten Jahren bei günstigen Wechselcursen — unter dem Einfluss der französischen Contribution — wohlfeiler gewesen. Dagegen hat die Einziehung der alten Silbermünze wegen deren Abnutzung, namentlich aber der Verkauf des Silbers wegen des besonders seit 1874 erfolgten starken Sinkens des Silbers gegen Gold bedeutende Kosten gemacht. Diese wurden einstweilen durch die anderweiten Gewinne, besonders aus der Prägung der Silber- und sonstigen Scheidemünze theilweise wett gemacht. Sie würden aber bedeutend gestiegen sein, wenn man nicht im Wesentlichen seit 1878, vollständig seit 1880 weitere Einziehungen der alten Münze (Thaler) und Silberverkäufe eingestellt hätte.

Das Ergebniss der deutschen Neuprägungen für die ganze Periode der Münzreform (December 1871) bis 31. März 1877, bis wo die Prägungen in der Hauptsache durchgeführt waren (N. I), dann bis 31. März 1888 (N. II) war in Mill. M.

(I)	Werthbetrag (Nennwerth)	Anschaffungswerth	Demnach Bruttomünzgewinn.
Goldmünzen	1264.122	1256.015	8.107
Silbermünzen	408.829	369.005	39.825
Nickelmünzen . . .	35.160	15.277	19.883
Kupfermünzen . . .	9.596	5.490	4.105
Summa	1717.707	1645.787	71.920

Digitized by Google

(II)	Werthbetrag (Nennwerth)	Anschaffungswerth	Demnach Bruttomünzgewinn.
Goldmünzen	1321.518	1313.291	8.227
Silbermünzen	452.392	408.865	43.527
Nickelmünzen . . .	36.938	15.370	21.568
Kupfermünzen . . .	10.354	5.830	4.524
Summa	1821.202	1743.356	77.846

Bei den Goldmünzen excl. Prägung auf Privatrechnung. Letztere (für die Reichsbank) fand neuerdings fast allein noch statt (im Ganzen an Reichsgoldmünze bis Ende 1888 geprägt 2,228,410,000 M., wovon 907,377,550 M. auf Privatrechnung). Der Bruttogewinn ist hier mit dem Nennwerth berechnet, deckt sich also nur bei Gold mit dem Metallwerth. Bei Silber ist er in Gold umgerechnet schon um 10 % kleiner, weil Silber c. 10 % leichter geprägt wird, aber thatsächlich noch viel kleiner, weil Silber weit unter der alten Norm von 15.5 : 1 gegen Gold verkauft werden musste. Noch grösser ist die Differenz bei Nickel und Kupfer. Von dem Gewinn gehen dann die Prägekosten ab, welche das Reich den Münzstätten der Einzelstaaten vergütet, ferner die Verluste an wieder eingezogener (zu stark abgenutzter) Reichsmünze. Von Goldmünzen waren bis Ende 1888 1,827,000 M., von Silbermünzen 13,024,700 M. wieder eingezogen (darunter grösstentheils — 13 Mill. M. — die absichtlich wegen Unzweckmässigkeit für den Gebrauch in grösseren Posten wieder eingezogenen 20-Pf.-Stücke, Gesammtprägung an Silbermünze bis Ende 1888 464,519,600 M.); von Nickelmünze waren 800 M. (Gesammtprägung bis Ende 1888 40,462,100 M., Zunahme in 1887 und 1888 wegen der Prägung von 20-Pf.-Stücken in Nickel), von Kupfermünze 48 M. (Gesammtprägung 10,544,500 M.) wieder eingezogen.

Die Silbermünzprägung Grossbritanniens betrug 1879—88 7,206,824 Pf. St., wofür das Metall nur 3,344,288 Pf. St. kostete; bei Bronzemünze waren diese Zahlen bezw. 442,474 und 72,230 Pf. St. Für in dieser Zeit eingezogene Silbermünze von 3,105,403 Pf. St. ergab sich ein Abnutzungsverlust von 376,486 Pf. St. (Bulletin XXV, 640).

Die Einziehungen, Affinirungen und Einschmelzungen u. s. w. der älteren Landessilbermünzen lieferten bis Ende 1877 folgendes Ergebniss: zur Verarbeitung verwandt 543.836 Mill. M. oder zu 90 M. per Pfund fein Silber gerechnet 6.043 Mill. Pfund fein Silber, mit einem Schmelzergebniss von bloss 5.824 Mill. Pfund fein Silber. Daher Verlust an fein Silber 218,486 Pfund (= 6.55 Mill. Thlr. Silbergeld des früheren Fusses). Dagegen wurde eine Vergütung für das in den älteren Silbermünzen enthaltene, jetzt bei der Affinirung gewonnene Gold im Betrage von 1,674,228 M. erzielt, ein Gewinn, der sich nach Abzug von Affinir- und Schmelzkosten auf 1,215,165 M. reducirte.

Für das bis Ende 1877 nach dem Nennwerthe eingezogene Silbergeld stellte sich der Selbstkostenpreis per Pfund fein Silber auf 93.37625052 M. (über 90 M. wegen der Abnutzung, Schmelzkosten und der Minderhaltigkeit der alten Scheidemünze u. s. w.) und für das bis dahin verkaufte Silber der Erlös per Pfund fein Silber auf 80 91 M. Auf 5,104,452 Pfund verkauftes Silber war ein Verlust von 63.51 Mill. M. erlitten, woron auf die Abnutzung, bez. nicht vollwerthige Prägung 17.23, auf die Entwerthung des Silbers 45.21 Mill. M. zu rechnen ist. — Die letzte eigentliche Denkschrift über die Ausführung der Münzreform ist die 13te für 1884 (Drucksachen des Reichstags, 6. Legislaturperiode, 1. Session 1884/85 N. 214). Seitdem nur Daten für jedes Jahr im Anschluss an die Uebersichten der Einnahmen und Ausgaben. Erhebliche Veränderungen des einstweiligen finanziellen Endergebnisses sind seit Ende der 1870er Jahre wegen der Einstellung der Einziehungen und Verkäufe älterer Landessilbermünze und der geringen Neuprägungen von Silber-, Nickel- und Kupfermünze nicht erfolgt. Nach einer mir gütigst vom reichsstatistischen Amt mitgetheilten, nicht veröffentlichten Zusammenstellung der den Reichstagsacten entnommenen Daten stellte sich das Ergebniss bis 1. April 1887 auf 117.03 Mill. M. Ausgaben nebst Verlusten bei der Durchführung der Münzreform (unter den „einmaligen Ausgaben" gebucht); dazu traten bis dahin 4.21 Mill. M. an Zinsen auf Schatzanweisungen zur Beschaffung eines Betriebsfonds der Münzverwaltung (Anweisungen zu diesem Zweck sind nur bis

1879/80 ausgegeben worden, im Ganzen für 537.21 Mill. M.). Der Gesammtaufwand für die Münzreform (einschliesslich dieser Zinsen) war daher bis zum genannten Termin 121.27 Mill. M., welchem Betrag bis dahin ein „Gewinn" aus der Ausprägung und aus sonstigen Einnahmen von 74.88 Mill. M. gegenüberstand. Der sich hiernach ergebende Kostenbetrag war mithin 46.39 Mill. M. Seitdem, bis 1889, hat sich diese Summe wieder etwas vermindert durch die neue Nickel- und Kupferprägung, nicht durch die Silberprägung, da letztere nur eine Umprägung von einer Sorte Reichssilbermünze in eine andere betrifft (20-Pf.-Stücke in Mark-Stücke). — Ausserdem weisen die Münzetats der Einzelstaaten einige Gewinne, besonders in den Jahren starker Prägung, 1872—78, auf.

Die Sistirung der Einziehung der Silberthaler und der Silberverkäufe seit 1879—80 hat somit einstweilen weitere Verluste und damit Kosten der Münzreform verhütet, aber letztere auch unvollendet gelassen, wenn man bei der „reinen" Goldwährung verbleiben will. Würde man, dem Princip der Goldwährung gemäss, die Thaler noch vollständig einziehen und das Silber daraus wenigstens grösstentheils (etwa $^9/_{10}$ davon?) verkaufen, so ergäbe sich auf c. 400 Mill. M. Thaler wenigstens noch ein Verlust von 120 Mill. M. (beim Silberpreis von 1889) und die gerade im System der Goldwährung erforderliche Erhöhung des Silbergehalts der Reichssilbermünze (mindestens der Stücke von 1 M. an aufwärts) auf die ursprünglich beabsichtigten 90 % Goldwerth, also die entsprechende Umprägung dieser Münze würde wohl wieder an 100 Mill. M. kosten, wonach die Reichs-Münzrechnung doch mit einem starken Deficit abschlösse: c. 260—270 Mill. M.

Die jetzt noch beim Münzwesen vorkommenden Einnahmen sind in finanzwissenschaftlicher Hinsicht verschiedenen Characters:

1) bei der Prägung auf Staatsrechnung ist der Gewinn wesentlich eine privatwirthschaftliche Einnahme, so

a) wenn der Staat das rohe Metall (oder die fremden Münzen) auf dem Markt oder durch Lieferungsverträge mit Berg- und Hüttenwerken, Edelmetallhändlern etwas billiger kauft, als er es nach dem Münzfuss der vollwichtigen Münzen prägt und ausgiebt.

Aeltere Daten bei Rau, Fin. I, §. 198 Note b. Nach dem Betriebsplan der preussischen Münze für 1871 z. B. Beschaffung des Münzsilbers durch Lieferanten zu 29 Thlr. 25$^1/_2$ Sgr. und 29 Thlr. 23 Sgr. für das Pfund fein Silber. Jetzt bei der Goldwährung hängt der Gewinn der Münze wesentlich vom Stande der Wechselcurse und daher von dem Bezugspreise des Goldes aus dem Auslande ab. In den ersten Jahren der deutschen Münzreform deshalb etwas erheblicherer Gewinn.

b) Der Gewinn aus minderhaltigen, aber zu einem den Metallwerth übersteigenden Nennwerth ausgegebenen und umlaufenden Scheidemünzen ist weder Gebühr noch eigentliche Steuer. Niemand bezahlt diesen Gewinn aus seinem Einkommen. Er kann zur privatwirthschaftlichen Einnahme gerechnet werden, weil er wesentlich aus dem unverzinslichen Credite herrührt, welcher gewissermaassen dem ausgebenden Staate vom gesammten Verkehr in der Annahme der Scheidemünze zum vollen Nennwerth gewährt wird.

2) Der Gewinn, welcher bei der früher mehrfach vorgekommenen Zwangsablieferung von Gold und Silber aus Privatwerken zu einem billigeren Preise an den Staat gemacht wurde, hatte die Natur einer Bergwerksteuer besonderer Art. Eine solche Ein-

Digitized by Google

richtung widerspricht aber neueren Rechts- und Besteuerungsgrundsätzen und wäre in Europa, zumal für Gold, auch ohne wesentliche practische Bedeutung.

S. darüber Rau, Fin. I, §. 183 (im Abschnitt vom Bergwerksregal). Sogenanntes Vorkaufsrecht der Regierung bei den Privatbergwerken, auch mitunter für unedle Metalle (Harz). In Sachsen noch in neuerer Zeit bei den Gold- und Silberbergwerken.

3) Nur die Abgabe, welche der Private dem Staat für die Prägung des überreichten Metalls als „Prägekosten" („Münzkosten", „Prägegeld", „Münzgebühr", „Schlagschatz") u. s. w. zahlt, hat die Natur der Gebühr. Diese gehört in einer Hinsicht zu den sogenannten Beglaubigungsgebühren (§. 36).

4) Ausnahmsweise kann etwa noch ein, dann aber meist auch nur kleiner Gewinn vorkommen, wenn die Münzanstalt eines Staats vertragsweise für einen anderen Staat Münzen prägt (wie jüngst in Preussen für Aegypten): eine Einnahme, welche dann mehr den Character einer gewerblichen hat.

§. 52. 2. Banknotenwesen. Bankgeschäfte.

Wo die Banknotenausgabe, wie mehrfach, ausdrücklich durch Gesetz dem Staate ausschliesslich vorbehalten ist, kann man wohl von einem Notenregal sprechen. Dasselbe lässt sich vom Staate selbst mittelst einer eigentlichen (reinen) Staatsbank ausüben oder zur Ausnutzung Dritten, namentlich Erwerbsgesellschaften, übertragen, einer einzigen („private Monopolbank") oder mehreren. Die Einnahme aus einer Staats-Zettelbank hat überwiegend den Character einer privatwirthschaftlichen Einnahme.

Der Gewinn der Bank aus den sogenannten Activgeschäften oder Anlagen, in der Form von Zinsen (Discont) u. dgl., wird unter der Concurrenz anderer Banken und privater Creditgeber (Discontirer) erlangt und hängt in seiner Höhe davon ab.

Die finanzielle Gegenleistung von Privatbanken, welchen die Ausnutzung des Notenregals übertragen ist, hat dagegen den Character einer Gebühr, wenngleich nicht rein, sondern mit privatwirthschaftlichen Elementen verbunden, wie es schon die vertragsweise Festsetzung der Gegenleistung mit sich bringt.

Die ganze Frage des Bankgeschäfts in finanzieller Beziehung ist bereits im I. Bande behandelt worden, Fin. I, §. 259—262. Die dort erwähnte deutsche „Notensteuer" (für die Ueberschreitung des gestatteten „ungedeckten" Notenbetrags) ist bisher nur in einzelnen wenigen Fällen zu zahlen gewesen, übrigens mitunter auch von der Reichsbank, sie hat im Jahre den Ertrag von einigen 10,000 M. nicht überschritten.

Die Ausgabe von einlösbarem Staatspapiergeld ist der Banknotenausgabe nahe verwandt. Sie ist, ebenso wie die Ausgabe von uneinlösbarem Papiergeld ohne Zwangscurs und von solchem mit Zwangscurs („eigentliches" Papiergeld, „Papierwährung") bei den Staatsschulden zu behandeln. Ohne ausdrückliches Gesetz steht dem Staat nur die Ausgabe des eigentlichen, nicht der beiden anderen Kategorieen von Papiergeld ausschliesslich, also als Regal zu. (A. Wagner, Zettelbankpolitik, 2. A. S. 1 ff.) Die (verhüllte) Einnahme (bez. ersparte Ausgabe),

Digitized by Google

welche aus dem Zinsgewinn des nicht baar gedeckten Theils des Papiergelds hervorgeht, hat bei dem einlösbaren oder zwangscurslosen Papiergeld den Character einer privatwirthschaftlichen Einnahme aus Creditgeschäften. Bei dem eigentlichen Papiergelde ist theils dieser Character, theils derjenige einer Art indirecter Besteuerung vorhanden, letzteres namentlich, soweit die Entwerthung und Werthverminderung dieses Papiergelds den Privaten ökonomische Opfer auferlegt.

Ohne ausschliessende Vorrechte wurden und werden von Staaten, Gemeinden, Communalverbänden u. s. w. mehrfach Bankgeschäfte verschiedener Art betrieben (z. B. Preussische Seehandlung, Breslauer Stadtbank, mit Notenrecht, Communalständische Bank der preussischen Oberlausitz). Unternehmungen dieser Art fallen finanziell meistens allein oder überwiegend unter den Gesichtspunct der privatwirthschaftlichen Erwerbsanstalt. Doch kommen dabei wohl einzelne Geschäfte gebührenartigen Characters vor, z. B. die Annahme offener und verschlossener Depots (meist Werthpapiere) gegen feste Gebühren (Deutsche Reichsbank). In banktechnischer Hinsicht steht einer Ausdehnung besonders des communalen Bankwesens (Hypotheken-, Lombard-, Wechsel-, Depositen-, Pfandbriefgeschäft) nichts Wesentliches entgegen. In socialpolitischer Hinsicht spricht Vieles dafür. Dann würde der „Gebührencharacter“ der Zahlungen für manche Dienste noch mehr hervortreten.

Der Gewinnantheil von Gemeinden u. s. w. an öffentlichen Sparcassen hat mehr privatwirthschaftliche Natur. Er ist eine Art Vergütung für die Uebernahme der Garantie. Richtiger wird dieser Gewinn wohl direct und indirect den Interessenten der Sparcasse zu Gute gebracht — Aehnlich Gewinne aus öffentlichen Leihämtern. Vgl. über dies Alles E. Bruch, in den Gutachten zur Communalsteuerfrage, Leipzig 1877, S. 27—29. — Ueber Bankwesen überhaupt, mit Rücksicht auf die Frage der Uebernahme Seitens des Staats und öffentlicher Körper, s. meine Abhandlung Credit- und Bankwesen im Schönberg'schen Handbuch der politischen Oekonomie, I, 3. A.

§. 53. 3. Versicherungswesen.

In einzelnen Zweigen ist es geschichtlich dem Staate oder einem Selbstverwaltungskörper (Provinz, Landschaft, Gemeinde) ausschliesslich vorbehalten gewesen, Einrichtungen oder Anstalten des Versicherungswesens, besonders für Feuerversicherung und hier wieder für Immobiliarversicherung, zu schaffen. Hier und da ist dies, namentlich für letztere, noch so geblieben. Häufiger ist aber die Concurrenz von privaten Gegenseitigkeits- und speculativen Versicherungsanstalten (besonders Actiengesellschaften) neben den etwa noch bestehenden „öffentlichen“ zugelassen worden. Mitunter sind auch letztere ganz aufgegeben worden. Umgekehrt hat aber auch der Staat etwa neben den schon bestehenden oder neu zugelassenen Privatversicherungsanstalten eigene

Digitized by Google

neu begründet, z. B. auf dem Gebiete der Lebens- und Rentenversicherung, oder selbst mit Ausschluss privater Anstalten, wenigstens für bestimmte Zwecke, wie jetzt bei den neuen deutschen Einrichtungen der Arbeiterversicherung, wo öffentlich-rechtliche Verbände für diese Gebiete geschaffen worden sind.

Gewöhnlich sind die „öffentlichen" Versicherungsanstalten selbständige, vom Staatsfiscus oder Communalärar rechtlich getrennte eigene juristische Personen, demgemäss mit eigenen Einnahmen und Ausgaben, wenn auch eventuell mit Garantieen, Dotationen, Zuschüssen zur Deckung von Ausfällen Seitens des Staats, der Gemeinde. Die Versicherungsprämien („Brandsteuer" des öffentlichen Immobiliar-Feuerversicherungswesens, gewisse Beiträge bei der Arbeiterversicherung) haben auch hier wie bei directer Ausführung der Sache auf Rechnung des Staats, der Gemeinde regelmässig den Character von Gebühren, zur Deckung der Kosten der vorgekommenen Schäden, der zu leistenden Renten, der allgemeinen Verwaltungskosten und eventuell zur Ausstattung von Reservefonds.

Das Versicherungswesen eignet sich wenigstens in manchen Zweigen (Feuer-, Hagel- und Viehversicherung, Lebens-, Rentenversicherung, Arbeiterversicherung) ökonomisch-technisch im Allgemeinen recht wohl zur directen Uebernahme auf den Staat und die Communalverbände oder wenigstens zur Betreibung durch selbständige, öffentliche Anstalten. Das speculative Versicherungswesen hat in einzelnen Zweigen (Lebensversicherung, Feuerversicherung) viele üble Seiten offenbart. Ein grossartiges öffentliches Gebührenwesen würde sich bei „Verstaatlichung", „Vercommunalisirung" dann hier ausbilden. Die etwaigen Ueberschüsse dabei zu Gunsten des Staats und der Communen lassen sich in einer Hinsicht wieder, wie bei Banken, als eine privatwirthschaftliche Einnahme auffassen, so im Fall einer Garantie, für welche sie eine Entschädigung bilden. Sie haben aber auch etwas von der Natur einer Steuer an sich, wären jedoch auch in diesem Falle ebenso zu rechtfertigen, wie der jetzige grosse Gewinn der Erwerbs-Versicherungsanstalten.

Die Frage ist in der Volkswirthschaftspolitik zu erledigen. Die einseitige Begünstigung des „speculativen" Versicherungswesens in der neueren Theorie (Smith'sche Schule) und in der Praxis hat gerade in Deutschland in neuerer Zeit wieder einer richtigeren Würdigung des „öffentlichen" Versicherungswesens Platz gemacht. Weiteres in meiner (auch apart erschienenen) Abhandlung „der Staat und das Versicherungswesen" (Tübinger Zeitschrift 1881 B. 37) und besonders in meiner Abhandlung Versicherungswesen im Schönberg'schen Handbuch, wo die berührte Frage eingehend erörtert und Literatur darüber angegeben ist. Der mehr gegnerische Standpunct gut bei Makowizka, Abhandlung Versicherungswesen in Bluntschli's Staatswörter-

Digitized by Google

buch XI. Anregung der Idee, das Feuerversicherungswesen auf das Reich zu übertragen, durch den Socialdemokraten Rittinghausen.

4. Das Verkehrswesen i. e. S. d. h. das Communications- und Transportwesen: öffentliche Wege aller Art und Verkehrsanstalten.

S. die Literatur in Band I (3. A. besonders S. 640 ff.). Ein vorzügliches Werk über die ganze Materie ist E. Sax, die Verkehrsmittel, 2 Bände, Wien 1878 und 1879. In allen Hauptpuncten (mit theilweiser Ausnahme der „delegirten öffentlichen Unternehmung") befinde ich mich in Uebereinstimmung mit diesem Werke, wie sich aus Band 1 der Finanzwissenschaft ergiebt. Für die principiellen Erörterungen, welche in der Volkswirthschaftspolitik anzustellen sind, beziehe ich mich hier auf Sax. Auch in den finanziellen Fragen (Wahl der Finanzprincipien, Tarifwesen bei der Post, Telegraphie) stimmen wir vielfach überein. S. ferner die trefflichen neueren Ausführungen G. Cohn's (so in Schmoller's Jahrbuch X, 645 und in seiner Fin.), mit Ansichten, die ich übrigens schon in der 1. Auflage doch mehrfach ähnlich vertreten habe. Ich thue es jetzt noch etwas schärfer und nähere mich damit Cohn noch mehr. Ausserdem die oben S. 110 genannten Ausführungen der Finanztheoretiker, von Rau auch die Volkswirthschaftspolitik (5. A. §. 255—272a, Herstellung der Strassen und Mittel zur Benutzung), Mohl Polizeiwissenschaft, Stein, Verwaltungslehre, Rösler, Verwaltungsrecht.

Dieses grosse, auch finanziell wichtige Gebiet ist bereits im 1. Bande zusammenhängend besprochen worden, hinsichtlich der beiden entscheidenden Puncte, der (eventuell ausschliesslichen) Uebernahme auf den Staat und die Selbstverwaltungskörper und der leitenden Finanzprincipien der Verwaltung. (Fin. I, §. 265 ff.) Dort sind auch die Gründe dargelegt worden, warum ein Theil der Wege und Verkehrsanstalten, namentlich die Eisenbahnen, mit als privatwirthschaftliche Erwerbszweige, daher in der im 1. Band enthaltenen Lehre vom Privaterwerb, ein anderer Theil dagegen als Gebühren-Einrichtungen, daher jetzt an dieser Stelle behandelt werden. Es sind namentlich Rücksichten auf die Höhe des in den verschiedenen Wegen und Anstalten steckenden Kapitals und auf die Nothwendigkeit, die Verzinsung und eventuell die Amortisation dieses Kapitals sicher zu stellen, welche jene Scheidung veranlasst haben. Unter Verweisung auf die Ausführungen im 1. Bande, besonders auf diejenigen in dem Abschnitt über „das Verkehrswesen und seine staatliche und finanzielle Behandlung im Allgemeinen" §. 265 ff., wo den bezüglichen Gebühren-Einrichtungen schon ihre principiell richtige Stellung mit gegeben und die allgemeinen Grundsätze für deren finanzielle Verwaltung mit aufgestellt worden sind, ist hier jetzt nur noch eine nähere Behandlung dieser finanziellen Seite oder der Einrichtung der Gebühren des Verkehrswesens i. e. S. erforderlich. Der ganze Gegenstand des Verkehrswesens, speciell des Wegewesens, ist in seiner geschichtlichen Entwicklung und in seinem bestehenden Zustande in erster Linie eine verwaltungsrechtliche Materie. Die finanzielle Seite ist doch auch hier das Secundäre, die administrative und volkswirthschaftliche das Wichtigere. Deshalb ist hier wieder mehr auf die Schriften über Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre und practische Nationalökonomie (Volkswirthschaftspolitik) als auf finanzwissenschaftliche Werke zu verweisen.

§. 54. In den hierhergehörigen, oben (S. 114) schon genannten Zweigen erfolgt vielfach Staats-, Provinzial- und Kreis- und Gemeindethätigkeit neben einander. Daher giebt es hier Staats- und Communalgebühren. Eine wichtige und schwierige Aufgabe der Verwaltungs- und der Finanzpolitik ist es hier öfters, so namentlich bei den Wegen, Brücken, Flüssen, den damit in Verbindung stehenden und den weiteren Einrichtungen des Handels-, Mess- und Marktverkehrs, die Betheiligung der einzelnen Kategorieen der

Digitized by Google

Selbstverwaltungskörper und des Staats bei der Uebernahme und Ausführung dieser Thätigkeiten und die Vertheilung der betreffenden finanziellen Lasten angemessen zu regeln. Hierbei tauchten einzeln früher schon, namentlich aber in der Gegenwart, wo die Anforderungen an die Leistungen viel grösser geworden und das Interesse des Staats und höheren Körpers als an den Einrichtungen des kleineren Körpers mitbetheiligt angesehen wird, ähnliche Fragen auf, wie auf dem Gebiete des Armen- und des Schulwesens, demgemäss auch Fragen der Decentralisation der Staatsverwaltung und der Organisation der Selbstverwaltung sowie der „finanziellen Concurrenz" von Staat, höherem Communalverband und Gemeinde.

Darauf ist indessen nicht näher hier, sondern, soweit überhaupt in der Finanzwissenschaft, an anderer Stelle, in Band I (Finanzw. 3. Auflage §. 45 ff., 49) einzugehen.

Ein Unterschied von den sonst verwandten Angelegenheiten des Armen- und Schulwesens besteht im Verkehrswesen in der im Allgemeinen wenigstens deutlicheren ökonomischen Differenzirung der Vortheile des Verkehrswesens unter den Benutzenden, überhaupt in der Zugehörigkeit des Verkehrswesens zu den volkswirthschaftlichen Angelegenheiten, wo eventuell auch privatwirthschaftliche Leistung mit ihren Preisbestimmungen Platz greift, und in der Höhe des Kostenaufwands, besonders auch für die Anlagen selbst, nicht bloss für den Betrieb.

Diese Umstände rechtfertigen im Ganzen an sich schon mehr die Wahrnehmung des Finanzinteresses des betheiligten öffentlichen Körpers, daher ein entsprechendes Gebührenwesen. Die Einrichtungen des Verkehrswesens sind ferner so beschaffen, dass die Erhebung von Gebühren technisch leichter und in rationellerer Weise erfolgen kann, als auf anderen Gebieten, indem sich der Umfang der Benutzung oder auch des Nutzens besser feststellen und ganz gut zum Maassstab der Gebührenbemessung machen lässt. Auch die Umwandlung von Einzelgebühren in Bauschgebühren oder ganz in sogenannte „Beiträge" (§. 17, 73, 74) ist hier mehrfach zulässig und zweckmässig und in der Praxis üblich.

In der Regelung der Gebühren und namentlich in der Festsetzung ihrer Höhe bietet sich im Verkehrswesen aber auch die bequeme Gelegenheit, die Gebühr in eine (Verkehrs-) Steuer

hinüberzuführen. Geschichtlich öfters vorgekommen (so bei der Post) kann ein solches Vorgehen auch jetzt nicht immer ohne Weiteres von der Hand gewiesen werden, gerade nach der ökonomischen Natur und Wirkung, namentlich der differentiellen Wirkung der Einrichtungen und Leistungen auf die Benutzer. Nur muss über das „Ob, Wie, Wann, Wie weit?“ wieder nach Besteuerungsgrundsätzen entschieden werden. Die letzteren rechtfertigen aber mitunter den Uebergang der Abgabe in eine Steuer. Hier in der Gebührenlehre ist das jedoch auch bei den einzelnen Zweigen des Verkehrswesens wieder nur anzudeuten, nicht des Näheren auszuführen und zu begründen.

S. besonders unten über die Post §. 60—62.

a. Die Wege.

§. 55. 1. Principielle Berechtigung des Wegegeldes.

Seit Alters sind die für die allgemeine Benutzung bestimmten Wege regelmässig öffentliche, d. h. vom Staat oder einem autonomen Localkörper hergestellte und verwaltete. Es handelte sich dabei von jeher um eine mit bedeutenden finanziellen Lasten verbundene Aufgabe, deren Durchführung von der zweckmässigen Aufbringung dieser Lasten mit abhängig war. Eine früh vorkommende Form hierfür war die Erhebung einer besonderen Abgabe von den Benutzern, des Wegegelds. Die Gelegenheit, letzteres zu erheben, das Recht dazu, das an eine bestimmte Stelle geknüpft war, führten dabei gern und leicht zu Missbräuchen, so zum Zwang, die Strasse zu benutzen, die Stelle zu passiren, auch wenn ein anderer Weg möglich war, später, in der Zeit der Finanzregalien, selbst zur Aufstellung eines fiscalischen „Strassenregals“, wobei die „Gebühr“ in Steuer überging. Aber für die Höhe jener Abgabe war doch gewöhnlich durch das Verkehrsbedürfniss eine Grenze gezogen, welche nicht leicht überschritten werden konnte, wenn der Weg nicht veröden sollte. Nur ausnahmsweise haben daher die Einnahmen aus dem Wegegeld u. dgl., wenigstens in neuerer Zeit, einen wirklichen Ueberschuss über die Kosten ergeben und damit dem Wegegeld den Character einer Wegesteuer verliehen. In der Regel lieferte das Wegegeld nur einen Beitrag zur Kostendeckung, oft nur zu den Kosten der Erhaltung des Weges und hat damit die Natur der Gebühr behalten.

Digitized by Google

Die Zölle (Wegezölle, Passirzölle) im früheren Mittelalter sind überwiegend gebührenartige Abgaben für die Benutzung und Abnutzung der Wege u. s. w. gewesen. Sie waren daher als Wiedererstattung eines gemachten Kostenaufwands, als Bezahlung einer erlangten Förderung gedacht. So im fränkischen Reiche. (Vgl. Falke, Geschichte des deutschen Zollwesens, S. 15, 21.) Früh aber fand eine Entartung zu unrichtigen eigentlichen Steuern statt: theils durch Erhöhung der Sätze, theils besonders durch Vermehrung der Zollstätten, Zwang zur Benutzung von Strassen, Brücken, theils durch Erhebung von Abgaben, denen gar keine Gegenleistung mehr entsprach, wie bei vielen Flusszöllen. Vergebens kämpft die kaiserliche Macht dagegen, sie hält aber an dem Gebührenprincip im Wegewesen u. s. w. noch spät fest, z. B. unter Sigismund, Friedrich III. im 15. Jahrhundert. (Falke, S. 53, 56 ff. Vgl. Fin. III, §. 14, 15.)

S. über die Ausgaben für Wege u. s. w. Wagner I, §. 194. Die Einnahme aus den Chausseegeldern des Staats war in Preussen in den letzten Jahren vor der Aufhebung (1875) c. 1.5 Mill. Thlr. Die Unterhaltung der Staatschausseen (ohne grössere Umbauten, die mit Neubauten zusammenhängen) kostete c. 4.5 Mill. Thlr., also das Dreifache. Aeltere Daten bei Rau, Fin. I, §. 239 Note. Ohne genaue Unterscheidung der Arten der Kosten (Neubau, grösserer Umbau — Beides gewöhnlich in einzelnen Jahren stärker wechselnd — gewöhnliche Unterhaltungskosten) sind Vergleiche zwischen Einnahme und Kosten misslich. In West-Oesterreich kostete der Strassenbau auf dem Etat des Staats in den 1880er Jahren gegen 5, der Wasserbau gegen 2.5 Mill. fl. jährlich, die Mauthgebühren ergaben beinahe 2.5 Mill. fl.

Das Wegegeldwesen als Gebührenzweig steht daher auch geschichtlich und im heutigen Verwaltungsrecht in enger Verbindung mit der gesetzlichen Regelung der Wegelasten, d. h. der Aufbringung der Mittel für den Bau und die Erhaltung der Wege überhaupt und ist nur eine der Formen neben anderen zu diesem Zwecke.

Von besonderer Bedeutung wird die Art dieser Regelung wegen der Kostenhöhe namentlich bei der ersten Herstellung neuer Wege, bei technisch wegen der Bodenverhältnisse schwierigen Wegestrecken und neuerdings besonders bei den technisch vollkommeneren Wegen, also bei den eigentlichen Kunststrassen (Chausseen), welche einen viel grösseren Herstellungs- und Erhaltungsaufwand machen.

Der unbedingte Wegfall jedes Wegegelds der Benutzer stets und überall und damit die volle Verschiebung der betreffenden Kosten des Wegewesens auf Andere, sei es sonstige Interessenten, sei es die Cassen der öffentlichen Körper, ist nun jedenfalls nicht allgemein grundsätzlich berechtigt, wie die neuere Theorie und Praxis es anzusehen geneigt waren. Vielmehr erscheint umgekehrt gerade als Gebühr ein Wegegeld principiell berechtigt und practisch nicht unpassend.

Dies weist mit Recht auch Sax, I. 131 nach. Denn wenn auch das Wegewesen und speciell ein Kunststrassennetz im allgemeinen öffentlichen Interesse liegt und wegen des letzteren mit Recht zu einer öffentlichen Angelegenheit in den Händen des Staats oder eines Selbstverwaltungskörpers gemacht wird, so knüpfen sich an die Wege und Kunststrassen doch auch nachweisbare und selbst einigermaassen messbare ökonomische Sonderinteressen einzelner Gruppen oder Individuen der Bevölkerung, eben der Wegebenutzer an. Für sie liegt hier eine besondere Leistung des Wegewesens vor, welche anderen Personen gar nicht oder nicht in demselben Maasse und nur vielfach indirect zu Gute kommt. Dies aber rechtfertigt principiell eine specielle Gegenleistung in solchem Falle der Benutzung und als eine Form dieser Gegenleistung auch das Wegegeld. Diese Auffassung wird nicht dadurch

Digitized by Google

widerlegt, dass man mit Rau das Wegegeld in Ansehung seiner volkswirthschaftlichen Wirkungen als einen Theil der Frachtkosten ansieht, welche in der Regel vom Käufer in den Waarenpreisen vergütet würden. Denn wenn auch zuzugeben ist, dass unter freier Concurrenz eine bezügliche Tendenz vorliegt und beim Wegfall des Wegegelds alle Bewohner des Landes durch den niedrigeren Preis vieler Güter Nutzen haben können, so besteht hier doch ein langsamer und schwieriger Ueberwälzungsprocess und jener Nutzen ist unsicher und ungleichmässig. (Rau, Fin. I, §. 240, auch in Bezug auf die Frage der Zweckmässigkeit der Aufhebung ohne festes Princip. Sax bringt diese Frage mit Recht in Verbindung mit dem Intensivitätsgrad des Wegenetzes. S. unten §. 58.)

Die Frage kann daher nur sein, einmal, welche Stellung dem Wegegeld unter den Formen der Kostendeckung des Wegewesens einzuräumen ist, ferner, ob etwa aus anderweiten Gründen und wann etwa doch besser auf Wegegelderhebung verzichtet werden soll und darf. Beides lässt sich nur im Zusammenhang mit der Frage der Regelung der Wegelasten überhaupt entscheiden und nur in diesem Zusammenhang begründen, ebendeshalb nicht vollständig und nicht ausreichend an dieser Stelle. Hier können nur einige orientirende Bemerkungen über diese Frage aus dem Gesichtspuncte des Gebührenwesens gegeben werden.

§. 56. — 2. Die Regelung der Wegelasten.

Es kommt auch für die Frage von Wegegeld auf die bestimmte Lösung mit an, welche folgende Puncte des hier vorliegenden allgemeinen Problems finden:

a) Einmal, welcher Körper, Staat, Provinz, Kreis, — oder wie immer die Communalverbände heissen — Gemeinde u. s. w. den betreffenden Weg übernehmen, und eventuell dafür die Kosten tragen oder welches gemeinsame Zusammenwirken von zwei oder mehreren dieser Körper dabei eintreten soll;

b) sodann, ob ganz oder für welchen Antheil die Casse solcher Körper die Kosten zu tragen habe, daher ob und wie weit das Princip der reinen Ausgabe oder das Princip von „Leistung und Gegenleistung", m. a. W. das Gebührenprincip anzuwenden sei;

c) weiter, wenn letzteres bejaht wird, wie dies Princip zu verwirklichen sei, daher auch, ob und wie weit sich die Erhebung von Wegegeld dafür empfehle, statt oder neben anderen Formen, mittelst deren man das Princip von „Leistung und Gegenleistung" oder die Ueberschiebung von Kostenpartialen auf irgend welche specielle sonstige Interessenten, d. h. andere, als die unmittelbaren Wegebenutzer, durchführen könnte;

d) endlich, wie das Wegegeld, wenn es beliebt wird, zu normiren sei.

Digitized by Google

Die beiden ersten Aufgaben betreffen allgemeine Principienfragen der Wegeordnung, welche hier in der Finanzwissenschaft nur soweit zu behandeln sind, als von ihrer Entscheidung die Erledigung der beiden anderen, namentlich der dritten wesentlich finanziellen Aufgabe abhängt.

Die erste Frage ist nur historisch und örtlich relativ, daher je nach Umständen verschieden zu beantworten.

Die Grösse des Staats, die Entwicklung des gesammten Strassenwesens, namentlich einschliesslich der Eisenbahnen, die Politik, welche der Staat in Betreff der letzteren verfolgt, — daher ob Staats-, ob Privatbahnsystem —, die grössere oder geringere allgemeine Bedeutung bestimmter Strassenzüge und bestimmter technischer Strassenarten für die Bevölkerung des ganzen Staatsgebiets oder gewisser Abtheilungen desselben, auch für das eigene Staatsinteresse selbst, z. B. für das militärische Interesse, der Wohlstand, daher die ökonomische und finanzielle Leistungsfähigkeit der verschiedenen Gebietstheile u. a. dgl. m. sind wohl die für die Entscheidung maassgebendsten Factoren.

In Mittel- und Kleinstaaten wird man daher etwa Staats-, Kreis- und Gemeindestrassen unterscheiden, in Grossstaaten kann an die Stelle des Staats die Provinz treten. Wünschenswerth ist aber, hinsichtlich der Tragung der Kosten, die Herstellung eines Zusammenwirkens — einer sogenannten „finanziellen Concurrenz“ — der verschiedenen Körper, etwa so, dass der grössere Körper subsidiär eintritt, wenn die Lasten für die nächst kleineren in einem gewissen Zeitraum einen bestimmten absoluten oder relativen Betrag übersteigen oder so, dass gewisse technische Leistungen von dem einen, andere von dem anderen übernommen, z. B. die Lasten der ersten Herstellung, Hauptreparatur und laufenden Erhaltung verschieden vertheilt werden.

Vgl. z. B. das badische Strassengesetz vom 14. Januar 1868 (darüber Wagner, Fin. I, §. 47), jetzt das neue Gesetz vom 14. Juni 1884, mit Abänderungen des vorigen. Das preussische Gesetz vom 8. Juli 1875, wodurch u. A. den Provinzialverbänden u. s. w. Dotationen aus Staatsmitteln für den Neubau von chaussirten Wegen und für Unterstützung des Gemeinde- und Kreiswegebaus (§. 4 des Gesetzes) gewährt und durch §. 18 ff. die Verwaltung und Unterhaltung der Staatschausseeen unter weiterer Dotirung mit 19 Mill. M. aus Staatsmitteln übertragen wurde. (S. Fin. I, §. 194, §. 56.) Eine allgemeine Wegeordnung ist in Preussen noch nicht zu Stande gekommen. Für die allgemeine Frage der „finanziellen Concurrenz“ verschiedener öffentlicher Körper auf diesem wie auf anderen Gebieten sind die Arbeiten v. Reitzenstein's (Schmoller's Jahrbuch 1887 und 1888) von besonderer Bedeutung. Daselbst auch Exemplificationen mit dem Wegewesen und der Regelung der Wegelasten, z. B. XI, 137 (Preussen), XII, 111 (Baden), Allgemeines XII, 554.

Die zweite Frage ist dahin zu beantworten, dass im Allgemeinen die Vermuthung gegen vollständige Uebernahme der Kosten des Wegewesens auf den öffentlichen Körper, also gegen Wegfall jeder Gegenleistung der Interessenten spricht, weil die Nutzleistungen der Wege sich im ökonomischen Effect unter verschiedenen Personen- und Besitzkategorieen doch meistens erheblich differenziren. Im concreten Fall muss der Gegenbeweis erst geführt werden. Er ist aber unter Umständen allerdings wohl zu

Digitized by Google

führen und zwar unter Berücksichtigung der bei Beantwortung der ersten Frage vorher angegebenen Momente.

Bei hoher und gleichmässiger Ausbildung des Wegewesens (einschliesslich Eisenbahnen) im ganzen Staatsgebiet auf Staatskosten lässt sich der Fortfall der Gegenleistung, auch des Wegegelds, wohl auf Staatsstrassen billigen und analog auf den Wegen der anderen Körper. Es wird dann angenommen werden dürfen, dass die „differenzielle“ Wirkung des Wegewesens an Bedeutung so zurücktrete, um unbeachtet bleiben zu können.

Nach denselben Gesichtspuncten ist die verwandte Frage zu beantworten, welcher Theil der Kosten des Wegewesens auf eine öffentliche Casse zu übernehmen ist und welcher durch Gegenleistung der Specialinteressenten zu decken gesucht werden soll. Mit der allgemeinen gleichmässigen Ausdehnung des Wegenetzes, der Kunststrassen und (Staats-) Eisenbahnen wird es sich rechtfertigen lassen, den öffentlichen Beitrag „aus allgemeinen Mitteln“ immer mehr zu vergrössern, absolut und relativ gegenüber der Gegenleistung von Specialinteressenten.

Die Geschichte des Wegewesens und der Wegelasten, speciell des Wegegelds auf Kunststrassen ist natürlich von manchen verschiedenen Umständen, namentlich von der Gestaltung des particularen Verwaltungsrechts und von der Finanzlage der öffentlichen Körper abhängig gewesen. Die Entwicklung geht aber vielfach auf das oben angedeutete Ziel hin.

§. 57. Den dritten Punct in dem Problem der Regelung der Wegelasten anlangend, so ist die Annahme des Grundsatzes von „Leistung und Gegenleistung“ im Wegewesen in den früheren Verhältnissen des Verkehrs gewöhnlich sehr wohl begründet und geschichtlich nachweisbar oft eine thatsächliche Voraussetzung dafür gewesen, dass überhaupt erheblichere Verwendungen für Herstellung und Verbesserung der Wege möglich waren und geschahen. Bei dem Druck eines in kurzer Zeit erfolgenden grösseren Aufwands und bei der differenziellen Wirkung des Nutzens der Wege auch mit gutem ökonomischen Grunde. Diese Verhältnisse ändern sich mit der allgemeinen Entwicklung des Verkehrs und des Wegewesens. Aber auch dann gestattet und verlangt oft selbst der Grundsatz von Leistung und Gegenleistung noch seine Anwendung, um die Wegelast möglichst gerecht und ökonomisch zweckmässig zu vertheilen und dadurch auch die Ausdehnung und Verbesserung des Wegenetzes zu erleichtern.

Je nachdem nun verschiedene Gruppen von Specialinteressenten und diese auf verschiedene Weise zu den Lasten herbeigezogen werden, ergeben sich verschiedene Arten der Vertheilung der Wegelasten oder des Wegegebührenwesens: denn unter den „Gebühren“-Begriff fallen nicht nur das eigentliche Wegegeld,

Digitized by Google

sondern alle diese Beisteuern zur Tragung der Wegelasten, welche auf einer Herbeiziehung von Personen (bez. Besitzarten) zur Mittragung dieser Lasten wegen besonderen Vortheils und wegen besonderer Kostenverursachung (durch Abnutzung des Wegs) beruhen, wenn diese Momente auch nicht allein dabei mitspielen. Die verschiedenen Systeme können auch gleichzeitig neben einander bestehen, wie in Wirklichkeit früher und noch jetzt vielfach.

Die Special-Interessenten lassen sich dann namentlich in zwei Kategorieen bringen: einmal solche, welche nach Lage der Umstände die Wege am Meisten benutzen können, muthmaasslich im Allgemeinen auch thatsächlich am Meisten benutzen oder auch indirect — nemlich wegen der günstigen ökonomischen Rückwirkung des Wegewesens auf den Werth ihres Besitzes, den Ertrag ihrer Geschäfte, auf ihr Einkommen — besonderen Nutzen haben; sodann die wirklichen directen Benutzer der Wege. Bei letzteren kommt dann als Hauptform der speciellen Gegenleistung die Zahlung von Wegegeld in Betracht.

Im ersten Fall hält man sich an diejenigen Personen und kleineren Local-Gemeinschaften, welche durch ihren Wohnsitz ein näheres Interesse an dem Wege haben, ihn auch gewöhnlich in Folge ihres Berufs am Meisten be- und abnutzen.

Unter diesen heben sich wieder die Grundbesitzer, mitunter auch andere Gewerktreibende mit besonderen grösseren Vortheilen der Wege für sie, wie anderseits auch mit besonderen Abnutzungen des Wegs, welche gerade auf ihre Wegebenutzung zurückzuführen ist, heraus. Die Grundbesitzer erlangen aber leicht auch noch den weiteren Vortheil, dass ihr Grundbesitz im Werthe steigt, in Folge des besseren Absatzes, grösseren Menschenzudrangs u. s. w. Neben die Rücksicht auf den Sondervortheil tritt indessen mehrfach noch der Gesichtspunct einer öffentlichen Pflicht des Einzelnen, für die Zwecke der Gemeinschaft, zu denen das Wegewesen einmal gehört, mit beizutragen. Deshalb haben die geforderten Leistungen zur Tragung der Wegelasten öfters den gemischten Character der Gebühr und der Steuer.

Die einzelnen wichtigsten Formen, in denen sich die Betheiligung vollzieht, sind:

a) Wegefrohnden der Ortsbewohner, speciell der Grundbesitzer.

Vgl. darüber Rau, Fin. I, §. 243, und daraus das Citat in der 1. Auflage des 2. Bandes vorliegenden Werks S. 79 (Beispiel aus Baden, dortige Kammerverhandlungen 1828). Ein allgemeines ökonomisches Bedenken gegen Wegefrohnden ist die einseitige und ungleichmässige Belastung der Verpflichteten für etwas, das auch Anderen in erheblichem Maasse mit zu Gute kommt.

Die Strassenfrohnden sind wie andere Frohnden des öffentlichen Rechts (Burgfrohnden u. dgl. m.) geschichtlich aus den älteren Verhältnissen vorwaltender Naturalwirthschaft und unentwickelten Geldsteuerwesens zu erklären und waren für ihre Zeit ganz zweckmässig. Uebermässig wurde die Last vornemlich mit dem Untergang der Gemeinfreiheit der ländlichen Bevölkerung und später hie und da im Zeitalter des fürstlichen Absolutismus (17. und 18. Jahrhundert). (Vgl. im Allgemeinen Sax, Ver-

Digitized by Google

kehrsmittel, S. 109, besonders 201 ff., v. Maurer, Geschichte der Frohnhöfe u. s. w., III, 527: Zusammenhang der Frohnden zum Brücken- und Wegebau mit den sogen. Kriegsfrohnen; ursprünglich die öffentlichen Wege zum Dienst als Heerstrassen bestimmt und auch so genannt. S. im Allgemeinen passim E. Gasner, zum deutschen Strassenwesen von der ältesten Zait bis Mitte des 17. Jahrhunderts, Leipzig 1889, z. B. S. 105.) — In der absolutistischen Periode besondere Ausdehnung der Wegefrohnden mit vielen Missbräuchen in Frankreich, namentlich im 18. Jahrhundert, ein Hauptangriffspunct der Physiokraten. (S. Sax, S. 203. De Lavergne, économistes franç. du XVIII. siècle (Paris 1870), p. 260 ff., über Turgot's Versuch, die Wegefrohnden (Corvées) aufzuheben und dafür eine Steuer auf die Grundeigenthümer aufzulegen, 1776.) Von Neuem wurde durch Necker 1787 diese Maassregel vorgenommen. Die beabsichtigte Ersatzsteuer in Geld ist in der Revolutionsperiode indessen nicht durchgeführt worden. Neue Regelung dieser Verhältnisse, nach verschiedenen Einrichtungen während der Revolutions- und Kaiserzeit, durch Gesetz vom 28. Juli 1824 und Hauptgesetz vom 21. Mai 1836. (S. die gute Darstellung von v. Brasch, die Gemeinde und ihr Finanzwesen in Frankreich, Leipzig 1874, S. 97 ff. Stourm, I, ch. 7, jetzt meine Fin. III, §. 340.) Im Allgemeinen kann von jedem Manne zwischen 18 und 60 Jahren in der Gemeinde eine 3tägige Arbeitsleistung gefordert werden, deren Umwandlung in Geld nach einem Tarif aber jederzeit dem Pflichtigen erlaubt ist. Gleiche Verpflichtung für die Besitzer von Karren und Wagen, Last-, Zug- und Reitthieren. Guter Erfolg für den Ausbau und die Erhaltung der Wege. Das Ganze ein Beispiel, dass auch heute noch Wegefrohnden, zweckmässig geregelt, passend sein können (s. Fin. III a. a. O.). (S. auch die Gutachten in der Communalsteuerfrage, Leipzig 1877, von Metz, S. 248 und von v. Reitzenstein, S. 137, besonders S. 143 ff.) — Verpflichtung der Einwohner der an der Strasse liegenden Gegend zur Arbeit mit Hand- und Spanndiensten bei der Unterhaltung und Besserung der Wege nach preussischem Landrecht, Th. II, Tit. 15, §. 13. — (Vgl. über Preussen v. Rönne, Staatsrecht, 4. Aufl. IV, S. 550 ff. und das grössere Werk von v. Rönne, Wegepolizei und Wegerecht des Preussischen Staats, Breslau 1852. Germershausen, Wegerecht u. s. w. in Preussen, I, Berlin 1890.)

b) Unentgeltliche Materiallieferungen für den Strassenbau, Seitens der anliegenden Grundbesitzer.

Solche Bestimmungen finden sich in Bezug auf Feldsteine, Sand, Kies für den Chausseebau in Preussen nach K.-O. vom 11. Juni 1825, v. Rönne, Staatsrecht, 4. Aufl. II, §. 139, IV, §. 370 (gilt übrigens nur in gewissen Provinzen).

c) Ausführung einzelner Strassentheile durch die anliegenden Grundbesitzer selbst oder ganz auf deren Kosten.

Altes deutsches Recht war, dass für Wege, Dämme, Brücken u. s. w. die sorgen mussten, die bei ihrer Anlage oder Unterhaltung ein unmittelbares Interesse oder nach alter Gewohnheit die Verpflichtung dazu hatten. (S. G. Waitz, Deutsche Verfassungs-Geschichte IV, 25 ff. Gasner a. a. O. passim.) — Verpflichtungen dieser Art in den modernen Städten für Hausbesitzer und Adjacenten. S. preussisches Gesetz vom 2. Juli 1875.

d) „Bauschalirte Gebühren" in der Form von Sonder-Beiträgen Seitens der Grundbesitzer und einzelner andrer Personen, z. B. Wald-, Bergwerk-, Hüttenbesitzer u. dgl. m., welche von der Strasse einen ausnahmsweise bedeutenden Vortheil haben oder sie ungewöhnlich stark abnutzen, — wo der Beitrag z. B. ortsstatutarisch, eventuell auch durch Verabredung festgestellt werden kann.

Z. B. badische Wegeordnung vom 14. Januar 1868, Tit. 2, §. 4 (bei sogenannten Gemeindewegen). Auch neuere preussische Gesetze, so für die Provinz Sachsen vom 28. Mai 1887: Belegung von Fabriken u. s. w. mit Präcipualleistungen wegen „Abnutzung in erheblichem Maasse", wenn und soweit nicht durch Chausseegelderhebung eine genügende Ausgleichung erfolgt, (doch bezügliche Anträge nicht

Digitized by Google

statthaft Seitens des Staats, der Provinz und der Kreise, sondern nur anderer Unterhaltungspflichtiger).

e) Endlich ähnliche Beiträge, eventuell solche Geldsteuern oder Zuschläge, welche den Grund- und Hausbesitz, den Gewerksbetrieb u. s. w. speciell oder in höherem Betrage als die allgemeine Bevölkerung treffen, und welche dann hier mit als Gebühren, d. h. als Entgelte für specielle Leistungen fungiren (§. 74).

In Aussicht genommen ganz allgemein bei Gemeindeabgaben „zu Verkehrsanlagen“ in Bezug auf Zuschläge zur Grund- und Gebäudesteuer in dem Entwurf des (nicht zu Stande gekommenen) preussischen Communalsteuergesetzes von 1877, §. 2. —

Ueber die verschiedenen Puncte Daten aus dem geltenden Recht in Preussen und statistische Daten in dem Ergänzungsheft VI zur preussischen statistischen Zeitschrift, von Herrfurth.

Je nach Umständen, nach der Gattung der Wege, der administrativen — Staats-, Provinz-, Kreis-, Gemeindewege, Strassen ausserhalb und im Orte — und der technischen Gattung — gewöhnliche Wege und Kunststrassen (Chausseen) —, nach der Einrichtung der Communal- und Staatsbesteuerung wird bald die eine, bald die andere dieser Formen oder auch eine Combination mehrerer zu wählen sein und auch in der Praxis gewählt.

§. 58. Im zweiten Fall, bei der Specialbelastung der Benutzer des Wegs, sucht man deren Vortheil und die von denselben durch die Abnutzung des Wegs bewirkte Kostenverursachung zum Maassstab der Höhe der Gebühr zu machen. Dies kann wieder auf zweifache Art, einmal durch die besondere Besteuerung der Besitzer von Zugvieh und Wagen, sodann durch das Wegegeld geschehen.

Die erste Form, welche hier durchaus als Gebühr (also nicht, wie mehrfach, als Luxussteuer) gedacht ist, erscheint principiell nicht ungerecht und nicht unzweckmässig. Aber ihre technische Durchführung bringt wenigstens bei den Landstrassen viele Schwierigkeiten, Belästigungen und kaum ganz zu vermeidende Ungleichmässigkeiten mit sich, — Nachtheile, welche auch nach vorliegenden Erfahrungen schwerer wiegen, als die wohl angeführten Vortheile dieser Form vor dem Wegegeld, z. B. die einfachere und billigere Erhebung.

Im Ganzen ebenfalls ablehnend Rau, Fin. I, §. 291. Er führt als Beispiel an die baierische Zugviehsteuer als Weggeldsurrogat (Hauptverordnung vom 16. August 1808). Aufgehoben in Folge der Landtagssitzung von 1822, wo allgemein darüber geklagt, besonders wegen zu starker Belastung der Ackerpferde und Ochsen. Ertrag 1818—20 445,000 fl. — Neuerer Vorschlag von J. Faucher, vom Wegezoll und seinem Ersatz, Volkswirthschaftliche Vierteljahrschrift, B. 25. Darüber und dagegen, Sax, I, 138, 143.

Zu erwägen wäre diese Form dagegen wegen ihrer leichteren Ausführbarkeit wohl ernstlicher für die Aufbringung eines Theils der Pflasterungskosten in den Städten durch die Besitzer von Mieth- und besonders von Fuhrwerk zum eigenen Gebrauch. Ein bezüglicher Plan wurde 1877 in Berlin erwogen: eine Abgabe von

Digitized by Google

30 M. für das Pferd und für das Jahr, um die bedeutenden Kosten einer besseren Pflasterung mit zu decken. Auf Grund von Vergleichen mit anderen Orten, besonders zwischen den Kosten, der Dauer, der Abnutzung und dem Restwerth der Pferde der Berliner und der Pariser Omnibusgesellschaft, berechnete man die Ersparniss der Fuhrwerksbesitzer bei durchweg gutem Pflaster auf 115—120 M. jährlich auf das Pferd. Ein gutes Beispiel, um die innere Berechtigung von gebührenartigen Abgaben dieser Gattung zu erweisen. Der Plan ist indessen fallen gelassen worden. — Die übliche Zahlung von Pferdebahn-Gesellschaften an die Städte für Benutzung der Strassen ist anderer finanzwirthschaftlicher Natur, indem sie eine Vergütung für die Ueberlassung der Strassen zum Zweck der Anlage und Benutzung der Bahn darstellt. Im Effect kommen diese Zahlungen und die directe Ausführung von Pflasterungsarbeiten Seitens solcher Gesellschaften freilich auf eine Beitragsleistung von Specialinteressenten und Extra-Be- und Abnutzern hinaus.

Für die Landstrassen verdient das Wegegeld den Vorzug. Für dasselbe spricht im Vergleich mit den im vorigen §. erwähnten Formen, dass man mit ihm mehr die wirklichen Benutzer und Abnutzer des Wegs und nach Maassgabe der Be- und Abnutzung treffen kann: also dem Wesen der Gebühr gemäss.

Etwas lästig durch Aufenthalt u. s. w. ist die übliche Erhebung an Schlagbäumen, die Controle der Benutzer und der Wegegelderheber. Aber principiell und practisch ist das Wegegeld nicht so zu bemängeln, wie es in der heutigen Zeitströmung geschieht, die in der Forderung seiner unbedingten Aufhebung hier einem unrichtigen „Communismus“ huldigt, damit die grossen Lasten des Wegewesens öfters ungerecht vertheilt und statt historisch und örtlich relativ zu entscheiden, wieder unrichtig absolut verfährt.

Vgl. besonders Sax a. a. O., namentlich S. 131 ff., 137 ff.

In Betreff der Normirung des Wegegelds, dem vierten und letzten der die Regelung der Wegelasten betreffenden Puncte, kann man wohl Rau's Regeln (Fin. I, §. 242), jedoch nur mit einigen Einschränkungen billigen:

1) „Der Tarif ist nach dem Grade, in welchem jede Art der Benutzung die Strassen verschlechtert, abzustufen, aber zugleich im Ganzen billig anzusetzen.“ Letzteres hängt jedoch von der Entwicklung des Wegewesens, der technischen Art der Strasse, dem Verkehr, dem Zweck der Fuhre (Luxus- und gewerbliche Fuhren) u. s. w. ab. In der Regel wird in unseren Staaten Wegegeld überhaupt nur auf Kunststrassen (Chausseen) erhoben. — 2) „Fuhren, für welche die Gebühr aus einer Staatscasse bezahlt werden müsste, werden von derselben befreit, z. B. Hof-, Militär-, Postfuhren, Dienstreisen der Beamten, mit der nöthigen Vorsicht gegen Missbrauch, auch gewöhnlich Armen-, Feuerlösch-, Leichen-, Düngerfuhren.“ Ueberhaupt wohl landwirthschaftliche Fuhren in einem gewissen Umkreise des Dorfs oder Hofs. Je nachdem es sich um Staats-, Communalstrassen u. s. w. handelt, wird etwas verschieden in Betreff dieser Befreiungen zu verfahren sein. — 3) „Die Einnehmer erhalten eine nach der Menge ihrer Verrichtungen abgemessene Belohnung.“ Doch kann gerade bei Wegegeld-Erhebung, wo die Arbeitskraft eines Beamten nicht immer voll ausgenutzt wird, Verpachtung passend sein und kommt auch gegenwärtig hier noch öfters (in Deutschland z. B. bei Communal-, Kreischausseen) vor. — 4) „Die Quittungen für geschehene Entrichtung dienen mit zur Ueberwachung der Einnehmer. Diese

Digitized by Google

Quittungen müssen daher entweder regelmässig abgeliefert (z. B. von den Fuhrleuten) oder wenigstens den Reisenden häufig abgefordert werden." — (Vgl. auch Sax, I, 144.) Von Wichtigkeit sind die strassenpolizeilichen Vorschriften über die Construction und (eventuell Maximal-)Belastung der Wagen, über die Minimalbreiten der Räder u. s. w., womit zur Begünstigung von Fuhrwerk und Rädern, die die Strassen weniger abnutzen, eine entsprechende Abstufung der Wegegelder verbunden werden kann. Beispiele bei Sax, I, 159. Preussisches Gesetz vom 20. Juni 1887 für Kunststrassen.

Die Frage der Aufhebung des Wegegelds ist nach technischen und administrativen Gattungen von Wegen verschieden zu beurtheilen. Bei theuern Kunststrassen (Chausseen) liegt sie anders als bei sonstigen öffentlichen Wegen, bei Wegen des Staats vielleicht anders als bei denen anderer Körper. Es ist nicht nothwendig, dass der Staat und die Selbstverwaltungskörper hier ganz gleichmässig vorgehen. Vieles wird immer nach dem Wegerecht und nach den danach zulässigen anderen Formen einer Herbeiziehung der Interessenten zur Tragung der Wegelasten zu entscheiden sein: um so schwieriger zu regelnde Puncte, je mehr man bei fehlendem Wegegeld die ganzen und bei Kunstwegen und sonst in einzelnen Fällen bedeutende Kosten auf andere Weise aufbringen muss.

Rau, Fin. I, 240 Note c giebt folgende Daten: Frankreich. Aufhebung des Strassengelds, nach der Wiedereinführung von 1797, im Jahre 1806 auf dringendes Verlangen der Departementsräthe, zur Erleichterung der Landwirthschaft. Ertrag vorher 15 Mill Fr. — Baden. Aufhebung durch die provisorische Verordnung vom 22. April 1830, genehmigt von den Kammern 1831. Das Strassengeld hatte 2 Kr. per Stunde und Pferd betragen, also bei einer Ladung von 20 Centner per Pferd auf 1 Centner bei 10 Stunden 1 Kr. — Der Zollvertrag zwischen Baiern und Würtemberg von 1828 setzte fest, dass das Wegegeld beim inneren Verkehr aufhören und nur noch bei der Ein- und Durchfuhr durch einen Zollzuschlag, ferner von Reisenden beim Eintritt in das Vereinsgebiet erhoben werden sollte. Aufhebung dieses Zuschlags in Würtemberg 1834. Nach dem baierischen Gesetz vom 1. Juli 1834 wurde das Wegegeld getrennt vom Zoll beim Eintritt in das Land erhoben, und zwar für die geographische Stunde von Lastfuhren bei 4 oder weniger Zugthieren $1^3/_4$ Kr. von jedem, bei 5 und 6 Thieren $3^1/_2$ Kr. von jedem, und von Reisenden 3 fl. für das Pferd, doch mit Rückvergütung von 3 Kr. für jede Stunde, um die der zurückgelegte Weg unter 60 Stunden betrug. Nach späteren Ermässigungen fiel das Wegegeld bei der Einfuhr weg und betrug bei der Durchfuhr $12^1/_2$ Kr. vom Centner. Ertrag 1834/35 101,000, 1835/37 jährlich 73,700 fl. Spätere Aufhebung. — Nassau Aufhebung 1856, Hessen-Darmstadt 1865. — Preussen. Nach Chausseegeldtarif von 1840 per Meile und Zugthier bei Fuhrwerken zum Fortschaffen von Personen 1 Sgr., zum Fortschaffen von Lasten je nach Art und Last 1 Sgr., $^2/_3$, $^1/_3$ Sgr., von unangespannten Thieren im Allgemeinen $^1/_3$ und $^1/_6$ Sgr. Aufhebung auf den Staatschausseen vom 1. Januar 1875 an durch Gesetz vom 27. Mai 1874. In städtischen Gemeinden Wegegeld (Chaussee-, auch Brücken-, Pflastergeld) nur noch in vereinzelten Fällen (Herrfurth, Ergänzungsheft VI, 209). Provinzialchausseen regelmässig auch frei (die übernommenen Staatschausseen obligatorisch frei). Dagegen bei Kreis- und Gemeindechausseen öfters Wegegeld. — Oesterreich, seit 1821 im Allgemeinen auf den ärarischen Strassen Wegegeld von 1 Kr. K. M. per Meile und Stück Zugvieh, jetzt 2 Kr. für je 8 Kil. und 2 verschiedene Sätze für „Triebvieh"; in Wien beim Einfahren incl. Pflasterzoll, daher im Doppelsatz („Mauthregal", für Strassen, Brücken, Ueberfahrten, Blonski, Finanzgesetzkunde I, 291 ff.). Ertrag jetzt fast $2^1/_2$ Mill. Gulden jährlich in West-Oesterreich. Fussverkehr immer frei. S. über Böhmen, Sax, I, 131.

Digitized by Google

b. Verschiedene andere Verkehrseinrichtungen und Anlagen.

§. 59. Zur öffentlichen Uebernahme, bez. Ausführung und Erhaltung durch den Staat oder — und öfters besser — durch einen Selbstverwaltungskörper eignen sich solche Anlagen fast alle und ist dieselbe auch in der Praxis seit jeher vielfach üblich. Doch kommen öfters auch Einrichtungen dieser Art als Erwerbsunternehmungen der Privatwirthschaften, Gesellschaften vor.

Näheres Eingehen auf diese Dinge unterbleibt hier, da es eine genauere Erörterung auch von der volkswirthschaftspolitischen Seite aus erheischte.

1) Die Brücken sind nach analogen Grundsätzen im Gebührensystem zu behandeln, wie die Wege.

Vgl. Rau, Fin. I, §. 243a. — Bei der technischen Natur und der Kostspieligkeit der Brücken begreiflich frühzeitig besondere Fürsorge der öffentlichen Körper für Brücken, aber auch gern und dauernd, mehr noch als bei Wegen. Gebührenerhebung („Brückengeld, Brückenzoll"). (Bedeutung der Fürsorge für Brückenbau im carolingischen Reich, s. Waitz, Verfassungsgeschichte IV, 28, 30.) Auch Neigung, die Benutzung zu erzwingen, Ausweichen zu verbieten, was übrigens nicht allgemein Rechtens wird. So Uebergang von Gebühr mit in Steuer. Bei alten Brücken, mit amortisirten Kosten und geringen Reparaturkosten das Brückengeld überhaupt mehr oder allein Steuer. — Beispiel: österreichische Staats-Brücken-Mauth: frei Brücke bis 20 Meter, dann 3 Classen, 20—40, 40—80 und über 80 Meter, mit 1-, 2-, 3fachem Tarif, für je 8 Kil. Wegemauth. Ende 1889 Plan der Aufhebung dieser Brückenmauth, dafür aber einer 50 %tige Erhöhung der Strassenmauth.

2) Bei den öffentlichen natürlichen Wasserstrassen sind Abgaben als Gebühren für die Benutzung überhaupt nur soweit zulässig, als Kosten für diese Wasserwege aufgewendet werden müssen.

Nur dann und nur in der dementsprechenden Höhe sind die Abgaben „Gebühren", sonst Steuern, welche als solche — als eine Art „Verkehrssteuern" — wohl nur ausnahmsweise (indessen doch z. B. principiell ebensogut wie eigentliche, als Tarifzuschuss erhobene „Eisenbahnsteuern") zu billigen sind.

Statt oder neben einer unmittelbar von der Schifffahrt (und Flösserei) erhobenen Gebühr („Flusszölle") können wieder die anderen, bei den Wegen (§. 57) erwähnten Methoden, die Interessenten zur Kostentragung herbeizuziehen, Anwendung finden.

Abgaben für den Gebrauch von Wasser öffentlicher Flüsse für landwirthschaftliche und industrielle Zwecke sind ebenfalls nur als Ersatz eines Kostenaufwands (für Canäle, Stauwerke u. dgl.) „Gebühren". Dasselbe gilt von den Abgaben für Fähren, welche auf Grund eines „Fährregals" früher und mehrfach noch heute bei uns fiscalische, dann vom Fiscus meist verpachtete Einrichtungen sind.

Rau, Fin. I, §. 244, mit nicht genügender Unterscheidung des Gebühren- und des Steuerprincips bei den sogenannten Flusszöllen. S. Beispiele eigentlicher Steuern dieser Art in Wagner, Fin. I, §. 266. Die Einkünfte aus Mühlen-, Fluss- und anderen „Wasserregalien" behandelt Neumann („Steuer" S. 531, 553) als zur eigenen Kategorie von „Regaleinkünften" gehörig, auch für Deutschland. Indessen haben die Zahlungen der Interessenten, Benutzer u. s. w. dabei doch ganz oder überwiegend den Character eines „speciellen Entgelts" für Leistungen und sind insofern Gebühren.

Digitized by Google

3) Die verschiedenen Einrichtungen zur Förderung des Transportwesens, besonders der Schifffahrt, eignen sich gut zur Ausführung Seitens der nächst betheiligten Gemeinschaften, so der Hafenstädte, doch auch des Staats selbst. Die Erhebung von Gebühren von den Benutzern dieser Anstalten in der Form von Tonnengeldern (nach Maassgabe des Rauminhalts der Schiffe, mit Unterscheidung ob mit Beladung oder in Ballast) u. dgl. ist zweckmässig.

Die Herbeiziehung zur Kostentragung lässt sich aber auch noch auf andere Weise bewerkstelligen, z. B. in der Form kleiner Ein- und Ausfuhr-Werthzölle, mitunter wohl ganz passend. So deckte früher Hamburg seine grossen Verwendungen für das Fahrwasser u. s. w. durch solche niedrige Zölle, von denen aber immer mehr Waaren wegen der Concurrenz anderer Häfen ausgenommen wurden. Aufhebung dieser Abgaben in Folge der neuen Reichsgesetzgebung. Wo der Staat selbst, wie vielfach, die bezüglichen Einrichtungen schafft, wird er natürlich auch die Einnahme aus den Gebühren beziehen.

Gerade bei den Schifffahrtsabgaben, besonders im internationalen und Seeverkehr, ist der Uebergang der „Gebühren" in Steuern und die Ausnutzung der Abgabeerhebung zu handelspolitischen, besonders marine-protectionischen Zwecken vielfach und bis in die Gegenwart hinein vorgekommen: Benutzung der Tonnengelder u. dgl. zum Schutz oder zur Begünstigung der nationalen Rhederei und Schifffahrt, indem die heimische Flagge keine oder geringere Gebühren als die fremde zahlt. (Vgl. z. B. über Frankreich, Fin. III, §. 64, passim in §. 312 ff., 320, 327.) Allgemeine, d. h. die heimische wie die fremden Flaggen gleichmässig belastende Schifffahrtsabgaben (so die französische staatliche „Quai-Abgabe", Fin. III, §. 320) werden indessen regelmässig als Gebühren gelten können, die nur, wenn die Erträgnisse einen Ueberschuss ergeben, pro tanto in „Steuern" übergehen. Eine unerhebliche Belastung, bezw. Ersatzleistung für öffentliche Einrichtungen und Thätigkeiten bilden diese Schifffahrtsabgaben auch gegenwärtig übrigens nicht. In den englischen Häfen sollen sie sich auf 6 Mill. Pf. St. belaufen (Fin. III, S. 351). — In Oesterreich gehören die Ueberfahrtsgebühren über Flüsse zu den Mauthgefällen; sie sind, wie die Brückenzölle, in 3 Classen, nach Flussbreite zu entrichten. — Ertrag: Frankreich Anschlag für Schifffahrtsabgaben im Budget für 1877 4.72, 1887 8.2 Mill. Fr.; West-Oesterreich Hafengebühren des Staats Anschlag für 1877 420,000 fl.; Preussen Anschlag für 1877/78 Brücken-, Fähr-, Hafengelder, Strom- und Canalgefälle 2 Mill. Mark, Niederlage-, Krahn- und Waagegeld 190,000 M., Ergebniss im Ganzen 1886/87 2.83 Mill. M.; Hamburg 1877 Tonnengeld 432,000, 1888 947,000 M., ausserdem 400,000 M. an Gebühren für Handel und Schifffahrt; Bremen 1876 Schifffahrtsabgaben 224,800 M.; Niederlande Lotsengelder 1.05 Mill. fl. (1888).

4) Die Einrichtungen für den Handel, den Mess- und Marktverkehr sind mit Recht seit Alters häufig eine Communalangelegenheit.

Nur ausnahmsweise, bei einzelnen besonders kostspieligen Objecten und in modernen Grossstädten, hat man hier die Privatunternehmung, aber alsdann gewöhnlich mit Vorbehalt einer Mitwirkung der öffentlichen Behörden bei der Festsetzung der Tarife u. s. w., zugelassen, z. B. bei Anlagen von Entrepots, Viehhöfen u. dgl. m. In solchen Fällen sollte wenigstens ein Rückfallsrecht oder ein Rückkaufsrecht zu im Voraus generell bestimmten Bedingungen für die Commune ausbedungen werden (§. 76).

Die Gemeinde hat von den Benutzern Gebühren zu verlangen, durch welche die Verwaltungskosten im Allgemeinen sich decken und sich das Kapital der Einrichtungen verzinst und amortisirt. Je nach Umständen erscheint bei Anstalten von wirklich grosser all-

Digitized by Google

gemeiner Bedeutung die Uebernahme eines Beitrags zur Kostendeckung auf das allgemeine Budget der Gemeinde indessen nicht ausgeschlossen.

Doch wird hierbei mit grosser Vorsicht vorzugehen sein, weil die Ermässigung der Gebühr leicht nur dem Händler oder dem einen vor dem anderen Händler (z. B. bei Verkaufsständen in Markthallen) im Gewerbsgewinn, nicht dem Publicum im Preise der Waaren zu Gute kommt.

Ueberschüsse über die Kosten nehmen den Character der Steuer an, sind namentlich wohl statthaft als Form einer Theilnahme der Gemeinde an monopolistischen Gewinnen einzelner gewerb- und handeltreibender Benutzer, aber auch sonst, mindestens ebensogut als ein hoher Gewerbsgewinn von privaten Verkehrseinrichtungen, zu rechtfertigen.

Mancherlei statistische Daten in den genannten Heften zur preussischen Communal-Finanzstatistik (so N. VI), Marktstandsgelder, Gebühren für öffentliche Waageanstalten, Markthallen u. s. w., öfters mit Ueberschüssen. Derartige Abgaben schon im Mittelalter in Städten, zugleich mit als Besteuerung des Verkehrs (Fin. III, §. 27). Vgl. in der Gegenwart z. B. Berlin, statistisches Jahrbuch, B. XII für 1885 (1888 erschienen) S. 367, 381.

5) Locale Verkehrsanstalten, wie kleine Dampfbahnen, Pferdebahnen und Omnibuswesen, eignen sich alle für die Uebernahme auf die Gemeinde, besonders auf die städtische, zumal grossstädtische, mitunter wohl auch auf den Kreis.

Die nähere Begründung hierfür ist schon in den Erörterungen des 1. Bandes über das Verkehrswesen gegeben (Fin. I, §. 267). Diese Anstalten schliessen sich an die Secundär- und Tertiärbahnen an (Fin. I, §. 281). Das wichtige Princip der Uebertragung der finanziellen Verwaltungsergebnisse der günstigen und ungunstigen Linien und Curse kommt bei solcher Uebernahme mehr als bei der Ausführung durch die speculative Erwerbsgesellschaft im Interesse des Publicums zur Geltung und ermöglicht die allseitige Ausdehnung des Netzes. Oekonomisch-technisch ist die Gemeinde und der Kreis zum Bau und Betrieb solcher Anstalten mittelst besonderer Behörden im Allgemeinen ebenso fähig als die Actiengesellschaft. Ein allen späteren Anforderungen entsprechendes Pflichtenheft der letzteren kann man aber doch im Voraus nur sehr schwer richtig aufstellen: es ist dasselbe kaum lösbare Problem wie bei den grossen Bahnen. Die betreffenden Anstalten haben auch wesentlich den Character von Monopolunternehmungen, verlangen im Verkehrsinteresse eine Betriebsconcentration, welche abermals den Monopolcharacter verschärft, und gehören so auch deswegen am Besten in den Besitz und in die Verwaltung öffentlicher Körper. Das finanzielle Risico lässt sich beschränken, wird durch die Gewinnchance aufgewogen und ist richtiger von der Commune, d. h. der Gemeinschaft der Interessenten, statt von einer fremden Gesellschaft zu laufen. In Grossstädten bietet die Uebernahme und der zweckmässige Ausbau und Betrieb eines solchen Netzes von Verkehrsanstalten auch ein gutes Mittel, das Bodenmonopol der günstigen Lagen zu beschränken. Vgl. unten in §. 65 andere verwandte Fälle.

Das Gebührenwesen dieser meist nur dem Personenverkehr dienenden Anstalten ist ähnlich wie das Tarifwesen der Eisenbahnen für den Personenverkehr einzurichten, mit möglichster Begünstigung der unteren Classen.

Ueberschüsse über die Verwaltungs-, Zins- und Amortisationskosten können zur Erweiterung oder Verbesserung der Anstalten oder zur Ermässigung der Tarife, da-

Digitized by Google

neben auch etwa zur Verbesserung der allgemeinen Wege dienen. Auch ihre Verwendung zur Deckung anderer öffentlicher Ausgaben ist aber nicht unbedingt auszuschliessen: auch dies wieder doch nichts Bedenklicheres, als wenn die Ueberschüsse in Dividendenform u. dgl. m. an Private gelangen. Allerdings tritt dann eine Art Verkehrsbesteuerung und ein Uebergang der Gebühr in Steuer ein, eine Consequenz, deren man sich bewusst bleiben sollte, die sich aber unter Umständen als eine der Formen indirecter Besteuerung rechtfertigen liesse. (Letztere Auffassung etwas abweichend von der in der 1. Auflage S. 85.)

Es ist wohl nicht daran zu zweifeln, dass gerade hier in nicht ferner Zukunft die speculative Erwerbsgesellschaft allgemein durch die gemeinwirthschaftliche Thätigkeit der Gemeinde selbst ersetzt werden wird. Mit dem Gelde der Steuerzahler werden dann die Actionäre der Pferdebahnen u. s. w. mitunter wieder theuer genug zu entschädigen sein. Hier und da, wird man einwenden, sind diese Bahnen dann vielleicht auch billiger zu erwerben. Aber auch dies ist nicht das Richtige und Gerechte, zumal gewöhnlich gewisse Speculantenkreise auch hier Gewinn gemacht haben werden und weniger geriebene Leute, kleine und mittlere Kapitalisten, bez. Actionäre, die endgiltig beschädigten sind. Im Falle der Pferdebahnen auf dem Fahrdamm der öffentlichen Strassen liegt in der Uebertragung an Gesellschaften doch auch eine missliche Preisgebung eines werthvollen öffentlichen Besitzes zur privaten Ausbeutung und Gewinnerzielung vor. Die üblichen vertragsmässigen Zahlungen der Gesellschaften an die Gemeinde (Berlin u. a. O.) sind keine genugende Entschädigung, wie die dauernde Erzielung hoher Dividenden deutlich zeigt, denn letztere sind doch wesentlich der Ausnutzung eines Monopols mit zu verdanken.

c. Die Post.

Auch hier ist die Aufgabe in diesem Bande nur die Behandlung der finanziellen Seite der Post. Alles Uebrige wird nur soweit, als es diese Seite erfordert, einbezogen. Rau, Fin I, §. 205—219a, Postregal, Volkswirthschaftspolitik II, §. 268, 268a, — nicht mehr genügend, in den Anschauungen noch der Periode vor den Eisenbahnen angehörig. R. v. Mohl, Polizeiwissenschaft, 3. A., II, §. 179. Hier wie bei Rau ältere Literatur. H. Rösler, Verwaltungsrecht, II, §. 432—439, mit vielem Material aus der Reichsgesetzgebung. L. v. Stein, Handbuch der Verwaltungslehre, 2. A., S. 388—402, und 3. Ausgabe, derselbe Fin. 5. A. II, 2, 315—328. G. Cohn, Fin. §. 292 ff., 428 ff. Roscher in B. III (in Fin. §. 28 nur gestreift). v. Scheel, im Schönberg'schen Handbuch 2. A. III, 85. Jetzt namentlich vom volkswirthschaftlichen Standpuncte aus: Sax, Verkehrsmittel I, S. 211 ff., mit Abriss der Entwicklungsgeschichte der Posten, S. 313 ff. Holzamer, zur Geschichte der Briefportoreform u. s. w. in der Tübinger Zeitschrift 1878. Ueber Preussen s. Stephan, Geschichte der preussischen Post, Berlin 1859. Crole, Geschichte der deutschen Post, Eisenach 1889. — Für das Deutsche Reich die Reichsverfassung von 1871, Abschnitt 8. Reichsgesetz über das Postwesen vom 28. October 1871, über das Posttaxwesen vom 28. October 1871. Commentar von Dambach, Berlin 1872. Gesetz vom 17. Mai 1873, betreffend Abänderungen des Gesetzes über Posttaxwesen vom 28. October 1871. (Namentlich Abänderung für Packet- und Werthporto.) Gesetz vom 20. December 1875, betreffend Abänderung des §. 4 des Gesetzes vom 28. October 1871 über Postwesen (Beziehung zu den Eisenbahnen). Reiches Material über Gesetzgebung, Statistik u. s. w. des Reichspostwesens in Hirth's Annalen. Internationaler (Welt-)-Postvertrag zu Bern vom 9. October 1874 (s. Deutsches Reichsgesetz-Blatt 1875, S. 223; Sax, I, 368; Hirth's Annalen 1875, S. 451 ff.). Ratificationsprotokoll dazu vom 3. Mai 1875, Weltpostverein, Vertrag vom 1. Juni 1878 (Reichsgesetzblatt 1879 S. 79). Internationales Bureau dieses Vereins zu Bern nach diesem Vertrage. Dasselbe giebt jährlich eine vergleichende Post- (und Telegraphen-) Statistik, einschliesslich der finanziellen Ergebnisse, heraus. Zu der Uebereinkunft über den Weltpostverein später Zusatzconventionen. Aus der neueren Postgesetzgebung über die finanzielle Seite der Post ist die französische nach dem letzten Kriege hervorzuheben, weil in ihr damals aus finanziellen Gründen — und der möglichen Mitbenutzung der Post als (indirecte) Besteuerungseinrichtung gemäss — eine Portoerhöhung, abweichend von der allgemeinen neueren Tarifentwicklung, stattfand: Gesetz vom 24. August 1871

(abgeändert durch Finanzgesetz vom 29. December 1873 Tit. 1, Art. 7 ff.) (Porto für den einfachen Brief von 10 Gramm von 20 auf 25 Cent.). Wiederermässigung durch Gesetz vom 6. April 1878 (auf 15 Cent. für 15 Gramm, letzteres Gewicht seit 1875 die Grenze).

§. 60. 1. Im Allgemeinen. Die Post hat sich in den modernen Culturstaaten geschichtlich vornemlich als Staatsanstalt und zwar in der Rechtsform des Regals entwickelt, besonders der Hauptzweig, die Briefpost. Der Staat hat dies Regal auch meistens selbst ausgeübt. Wo dies nicht der Fall war und wo gewisse Zweige nicht zum Postregal gehörten, tritt in der Geschichte regelmässig die Tendenz hervor, die Verleihung des Regals an Dritte zur Ausübung zurückzunehmen und die Staatspost auf andere passende Zweige auszudehnen.

S. die historischen Notizen bei Rau, Fin. I. §. 205 Note b, bei Rösler §. 432 Note 1, besonders Sax a. a. O. Besonders wichtig war bei den eigenthümlichen politischen Verhältnissen Deutschlands die Entwicklung der Thurn und Taxis'schen Post neben oder statt der Landesposten. Nach den Napoleonischen Kriegen wurden die Gerechtsame des Hauses Thurn und Taxis durch die deutsche Bundesacte wieder anerkannt, doch blieb gegen Entschädigung auch in den Gebieten, wo es das Postrecht besass, die Anlegung von Landesposten vorbehalten. Die meisten grösseren Staaten haben letztere gehabt (vor 1866 15). Das Haus Thurn und Taxis hatte zuletzt noch ein Postgebiet von 17 Ländern mit 3.3 Mill. Einwohnern ganz oder theilweise für sich (s. dieselben bei v. Rönne, preussisches Staatsrecht, 3. A. II, 2, 478). Es ist nicht zu verkennen, dass in Ermangelung einer anderweiten Einheit die Taxis'sche Post diese in den Kleinstaaten ersetzte und so gewisse Vortheile auch für das Gemeinwesen hatte. Preussen verwaltete die Post in Anhalt und Waldeck; Königreich Sachsen in Altenburg. In Hamburg bestanden nicht weniger als 7 Postverwaltungen neben einander (Stadtpost, hannoversche, preussische, mecklenburgische, taxis'sche, dänische, schwedische). Den Ereignissen von 1866 ff. ist die grössere Einheitlichkeit im deutschen Postwesen zu verdanken. Preussen erwarb durch einen Vertrag mit dem Fürsten von Thurn und Taxis vom 28. Januar 1867 (preussisches Gesetz vom 16. Februar 1867) die Postgerechtsame dieses Hauses in allen deutschen Gebieten für 3 Mill. Thlr. vom 1. Juli 1867 an. Durch die norddeutsche Bundesverfassung wurde die Post Bundesangelegenheit und Bundesanstalt an Stelle aller einzelstaatlichen Posten, was namentlich in den Hansestädten zu erheblichen Reformen führte. Baiern und Würtemberg haben sich bei ihrem Anschluss an das Deutsche Reich noch ihr eigenes Postwesen vorbehalten. Doch untersteht auch dieses in den wichtigsten Puncten der Reichsgesetzgebung (Art. 52 der Reichsverfassung von 1871), namentlich auch im Posttaxwesen, wo das Reichsgesetz nur im inneren Landes-Postverkehr beider genannter Einzelstaaten nicht Anwendung findet (Gesetz vom 28. October 1873 Art. 13). Für das ganze übrige Reichsgebiet besteht die Reichspost als einheitliche Staatsverkehrsanstalt. Ueber die Einnahmen und Ausgaben dieser Post wird durch den Finanzetat des Reichs Bestimmung getroffen. — Die deutschen Staatsposten haben seit Alters neben der Briefpost die Geld-, Packet- und Personenpost cultivirt. Ausserhalb Deutschlands ist die Personenbeförderung nur ausnahmsweise ein Zweig der Staatspost (so in der Schweiz, Oesterreich, Scandinavien und theilweise in Russland). Die Packetbeförderung bürgert sich, wie es scheint, jetzt auch im Ausland als Staatspostzweig allgemeiner mit ein, so besonders die Bücherpost, wie lange schon die Zeitungspost u. s. w.

Die gegenwärtige Sachlage in den Culturstaaten ist überall: selbstverwaltetes Postregal des Staats und Beziehung desselben in erster Linie auf die Briefpost. Daneben kommt aber auch vielfach und neuerdings allgemeiner eine Zeitungs-,

Digitized by Google

Geld-, Packetpost, seltener eine Personen-Staatspost vor. Diese anderen Zweige waren jedoch gewöhnlich schon früher und sind vollends jetzt nicht in gleichem Umfange wie die Briefpost dem Regal („Postzwang") unterworfen. Entweder fehlt letzteres dabei gänzlich und die Staatspost betreibt diese Zweige in Concurrenz mit Privaten, wenngleich vielleicht thatsächlich ganz oder fast ganz ausschliesslich, oder das Regal bezieht sich nur auf einzelne Zweige, z. B. die Packetpost, und unterliegt auch hier engeren gesetzlichen Beschränkungen zu Gunsten des freien Verkehrs, als bei der Briefpost.

Die gewöhnlichen Vorrechte der Post in der ersten Hälfte und bis über die Mitte des 19. Jahrhunderts hat Rau, Fin. I, §. 206 Nota a folgendermaassen zusammengestellt: 1) Briefe und versiegelte Packete unter einem gewissen Gewicht dürfen nur von der Post gewerbsmässig bestellt werden. Dieses Gewicht (doch nur auf Poststrassen und für Zeitungen, Zeitschriften und Papiere) war in Frankreich 2 Pfd. (bei 150—300 Fr. Strafe); in Deutsch-Oesterreich 10, Hannover 15, Sachsen, Braunschweig 20, Baden und vielen anderen Ländern 25, Preussen 40 Pfd. — 2) Landkutschen und Lohnkutscher durften sich nicht der unterlegten Pferde bedienen (Pferdewechsel). — 3) Wer mit Extrapost ankam, durfte erst nach Verlauf einer gewissen Zeit mit Kutscherpferden weiterreisen (nach badischer Verordnung von 1812 nach 48 St., in Baiern nach 24 St.). — 4) Verpflichtung der Lohnkutscher, von jeder Fahrt etwas an die Postcasse zu zahlen, in Hannover, Churhessen. In Preussen ehemals 1 Sgr. per Meile, Ertrag 60,000 Thlr., aufgehoben durch Kab.-Ordre vom 10. December 1841. Abgaben dieser Art dann auch zu einer Steuer erweitert, wie in England, in Frankreich. — Die Umgestaltungen des Verkehrs, besonders seit den Eisenbahnen, haben manche dieser Vorrechte, wenn sie nicht schon aufgehoben waren, obsolet werden lassen oder undurchführbar gemacht und meist ist auch das fiscalische Interesse der Post selbst daran verschwunden. — Ueber den jetzigen Umfang des Postregals s. unten.

Ob überhaupt die Post Staatspost sein soll und welche Einrichtung und Ausdehnung der Staatspost auf einzelne Zweige zweckmässig ist, das ist hier in der Finanzwissenschaft nicht zu erörtern. Historisch und örtlich relativ zu beantworten ist im Einzelnen natürlich Vieles. Die Post als selbstverwaltete und zwar als wenigstens in gewissem Umfang regalisirte Staatsanstalt hat sich aber im Ganzen durchaus bewährt, und zwar, wie in verkehrspolitischer, so auch in finanzieller Hinsicht, und die „Verstaatlichung" als das allein Passende ist hier daher im Allgemeinen gar nicht mehr, höchstens in Betreff von Einzelheiten und Zweigen, eine „Frage": eine charakteristische Entwicklung, im Vergleich z. B. mit dem analogen Fall bei den Eisenbahnen.

Die inneren Gründe, welche für die Staatspost sprechen, sind schon im 1. Bande dargelegt worden. (Fin. I, §. 267, 268.) Namentlich die Briefpost, bedingt auch andere Zweige der Post, empfehlen sich als Staatsanstalt. Dies ist eine heute in Theorie und Praxis kaum irgend mehr bestrittene Ansicht. Am Ersten ist in einem Lande mit entwickeltem Verkehr die Staats-Personenpost zu entbehren. Die Beweisführung Rau's in der Finanzwissenschaft I, §. 208—211, besonders in Betreff der Briefpost, zu Gunsten der Staatspost ist jetzt wohl nicht mehr nothwendig. Der

Digitized by Google

Umschwung zu Gunsten der gemeinwirthschaftlichen Thätigkeit (Staatspost) statt der privatwirthschaftlichen ist so vollständig, dass die Zuschiebung der Beweislast sich geradezu umgekehrt hat. Ein in mehr als einer Beziehung sehr bemerkenswerther Vorgang!

Die genauere Beantwortung der Frage, ob und in welchem Umfang ein Postregal beibehalten werden soll, gehört ebenfalls wenigstens nicht allgemein, sondern nur etwa soweit sie das nothwendig zu berücksichtigende Finanzinteresse berührt, in die Finanzwissenschaft. Hier ist jetzt nur zu constatiren, dass wenigstens für den Hauptzweig der Post, die Briefpost, das Regal nicht ganz entbehrlich ist, und zwar auch aus finanziellen Gründen. Nur darf das Regal nicht ohne Weiteres als Finanzregal aufgefasst und wie ein solches fiscalisch ausgenutzt werden. Es soll vielmehr wesentlich nur insoweit bestehen, als dies durch die Anforderungen bestmöglicher Technik und Oekonomik der Posteinrichtung bedingt wird. Zur ökonomischen gehört aber auch die finanzielle Seite, welche wenigstens eine gewisse Berücksichtigung erheischt.

Die Post, zumal die Briefpost muss das ganze Land möglichst intensiv mit einem Netz von Postämtern und Postcursen überziehen. Damit dies geschehen könne und nicht zu kostspielig werde, muss der Staat im Wesentlichen ohne Concurrenz die Post in den verkehrsreichen Theilen seines Gebiets und auf den guten Linien betreiben. Nur dann ist er fähig, auch in den anderen Theilen die Posteinrichtung — im Gesammtinteresse — ordentlich zu entwickeln. Denn die geringen Einnahmen oder Zuschüsse hier werden dann durch die Ueberschüsse dort ergänzt. Die Regalisirung ermöglicht durch zweckmässige Concentration der Geschäfte auch eine Oekonomie, welche ein wichtiger volkswirthschaftlicher Gewinn ist und im privatwirthschaftlichen System nicht in gleichem Grade erreicht werden kann. (Vgl. Sax, I, 74, 225 ff.)

Die Wahrnehmung des Finanzinteresses in diesem Umfang durch das Postregal verfolgt daher keine fiscalische, sondern nur die Tendenz, die Postanstalt in ihrer gemeinnützlichen Wirksamkeit zu heben und die Deckung ihrer Gesammtkosten sicherer zu stellen, wobei unter Umständen auch als statthaft erwiesene Gesammtüberschüsse erzielt werden dürfen. Im Allgemeinen wird es in unseren Staaten gegenwärtig genügen, die Staatspost gegen gewerbsweise betriebene Briefbeförderung von Privaten zwischen verschiedenen Orten zu schützen; eventuell in der Packetpost die Privaten von der gewerbsmässigen Versendung kleiner Packete auszuschliessen, obgleich ein solches Vorrecht des Staats von einer tüchtigen, einmal eingebürgerten Staatspost kaum bedurft wird, wie neueste deutsche Erfahrungen beweisen. Die Aufhebung von Vorrechten in Betreff der Personenbeförderung liegt meist ebenso sehr im Verkehrsinteresse eines entwickelten Landes als im Postinteresse und sogar im postalischen Finanzinteresse selbst, weil die oft Zu-

Digitized by Google

schüsse fordernde Staats-Personenpost dann leichter und ganz wünschenswerth durch Privatanstalten ersetzt wird und eingeschränkt oder aufgegeben werden kann.

Die noch bestehenden Postvorrechte in Deutschland siehe bei H. Rösler, Verwaltungsrecht II, §. 433, v Rönne, preussisches Staatsrecht 3. A. II, 2, §. 473. — Reichspostgesetz von 1871 §. 1: im Wesentlichen ein ausschliessliches Beförderungsrecht der Post für alle versiegelten, zugenähten oder sonst verschlossenen Briefe, dann für alle politischen Zeitungen, welche öfter als ein Mal wöchentlich erscheinen, gegen Bezahlung (also z. B. exclusive unentgeltliche Privatbeförderung von Briefen, Mitführen von Empfehlungsbriefen u. dgl. — ein Unterschied gegen früher) von Orten mit einer Postanstalt nach anderen Orten mit einer Postanstalt des In- und Auslandes, also nicht innerhalb desselben Orts. Für Packete kein Vorrecht mehr; dsgl. nicht mehr für Personenbeförderung, die für Private nach dem norddeutschen Gesetz über das Postwesen vom 2. November 1867 §. 1, wenn sie „gewerbsmässig auf Landstrassen gegen Bezahlung mit regelmässig festgesetzter Abgangs- oder Ankunftszeit und mit unterwegs gewechselten Transportmitteln" erfolgte, noch der Genehmigung der Postverwaltung bedurfte, falls zur Zeit der Errichtung der Fuhrgelegenheit eine wenigstens täglich abgehende Personenpost bereits bestand. Dem Vorrecht der Post auf die genannten Sendungen entspricht die Verpflichtung der Post, dieselben anzunehmen und zu befördern (Gesetz von 1871 §. 3). — Der Versuch von Privat-Packetbeförderungsanstalten für den Dienst zwischen verschiedenen Orten, namentlich weiter von einander entfernten, in Concurrenz mit der Post scheint in Deutschland misslungen zu sein. Freilich kommen der Post ihre Rechte gegenüber den Eisenbahnen hier sehr zu Gute. Dagegen sind in grösseren Städten (allenfalls einschliesslich Nachbarschaft-Vororte) solche Anstalten neuerdings erfolgreich gewesen (Berlin). Bei der Beschränkung des Briefpostzwangs auf Versendungen zwischen zwei Orten mit Postanstalten konnten sich innerhalb eines Orts (Gemeinde) auch Privat-Briefbeförderungsanstalten bilden und namentlich durch billigeres Porto für Briefe, Karten, Drucksachen wohl eine Zeit lang mit Erfolg mit der Staatspost concurriren. Aber theils die Höhe der Verwaltungskosten, theils Dienstmängel haben doch meistens einen dauernden Erfolg gehindert. Ausnahmen z. B. in Berlin (Verbindung mit Packetbeförderung) Immerhin schiene die Erweiterung des Vorrechts der Staatspost auf den internen Briefverkehr im Orte, freilich auch die Portoermässigung dafür erwägenswerth.

§. 61. — 2. Postfinanzwesen. Es sind hier zwei Puncte zu unterscheiden: einmal die Feststellung des leitenden Finanzprincips in der Post, sodann die Durchführung des angenommenen Princips im Einzelnen, daher die Regelung des Posttax- oder Portowesens (§. 62).

Als das leitende Finanzprincip der Post in unseren heutigen Culturstaaten ist bereits im ersten Bande im Allgemeinen das Gebührenprincip festgestellt worden (Fin. I, §. 268). Abweichungen hiervon sind früher die Regel gewesen, indem das Postregal als Finanzregal und damit die Post gleichzeitig mit als Besteuerungsmittel behandelt und möglichst auf Ueberschüsse hingearbeitet wurde. Davon wird jetzt gewöhnlich mit Recht abgesehen. Indessen ist dies doch nicht so unbedingt, wie es öfters in der Theorie und auch in der öffentlichen Meinung geschieht, richtig, sobald nur die eine „Besteuerung" darstellenden Ueberschüsse der Post nicht auf Kosten der ökonomisch-technischen

Digitized by Google

Leistungen der Anstalt erzielt werden und das Portosystem nach Einrichtung und Höhe allen berechtigten Anforderungen — zu denen ein Sinken der Einnahmen auf den Betrag der Kostendeckung nicht an sich gehört, — entspricht.

Letztere Ansicht liegt für diejenigen Theoretiker, welche die Post nicht zu den Gebühreninstituten, sondern mehr oder allein zu den Einrichtungen gewerblicher Art, mit für Erwerbseinkünfte, rechnen, näher als für uns. Denn von jenem Standpuncte aus erscheint der Ueberschuss eben als Reinertrag einer Erwerbsanstalt, der für den Staat ebenso in Anspruch genommen werden könne, wie bei einer privaten Anstalt dieser Art für die Privaten. Aber an der Einreihung der Post und ihrer Einkünfte unter die Gebührenanstalten möchte doch aus guten Gründen festzuhalten sein (gegen Roscher, Schall, v. Scheel u. a. m.). Der Ueberschuss ist alsdann als „Steuer" aufzufassen (§. 17), aber auch in diesem Fall, nur auf eine andere Weise, als bei jener Auffassung zu rechtfertigen: nemlich so, wie die Erhebung von Verkehrssteuern und gewissen indirecten Steuern überhaupt, in principieller Hinsicht, und durch anderweite Erwägungen der folgenden Art noch ausserdem in practischer Beziehung. Die „Ueberschusswirthschaft" ist hier schliesslich doch die Folge einer bestimmten Portonormirung, d. h. einer höheren, als zur blossen Kostendeckung ausreichte. Mit dem Plus des für letztere nöthigen Portos werden dann namentlich die handel- und gewerbetreibenden Classen, besonders die Grossgeschäfte, welche sich anderen Besteuerungsarten leichter entziehen, auch überhaupt die wohlhabenderen, die Post mehr benützenden Classen mit besteuert werden können. Bezügliche Erwägungen werden nicht immer grundsätzlich abzuweisen sein, z. B. bei Fragen der Reform eines etwas mit als Steuer wirkenden Portotarifs, bei Portoerhöhungen wie in der Finanzlage Frankreichs 1871. Ferner sind die Zweige der Post zu unterscheiden: Die Brief- und eventuell die Zeitungs-, Geldpost, fraglicher schon die Packetpost, sind mehr nach blossem Gebührenprincip, die Personenpost, eventuell auch noch die Packetpost mehr nach dem privatwirthschaftlichen Princip zu verwalten, wie dies schon im 1. Bande begründet wurde. Geschichtlich hat das privatwirthschaftliche Princip (oder das „öffentliche Unternehmungsprincip" Sax's) früher allgemeiner in der Postverwaltung gegolten und auf einer Stufe „extensiver" Verkehrsentwicklung z. Th. mit gutem Grunde. Das Gebührenprincip ist erst bei „intensivem" Verkehr allgemeiner berechtigt und durchgedrungen.

Im Ganzen war Rau (Fin. I, §. 213) der Behandlung der Post nach Gebührenprincip geneigt. Vgl. sonst besonders Sax, Verkehrsmittel, I, 246 ff. Annäherung an die dargelegte Auffassung schon in der 1. Auflage §. 309, S. 90, 91. Jetzt namentlich G. Cohn, in Schmoller's Jahrbuch XI, und in seiner Finanzwissenschaft §. 245 ff., §. 428 ff.

Hiernach möchten sich auch gegenwärtig doch dauernde Ueberschüsse über die richtig berechneten Kosten hinaus trotz des Steuercharacters derselben rechtfertigen lassen und es sich selbst öfters empfehlen, auf sie hinzuzielen. Allerdings werden sie aber auch, und in der Regel zunächst und zumeist, zur Ausdehnung und Vervollkommnung der Posteinrichtung, — wozu auch eine genügende Bezahlung der in schwierigem Dienst stehenden Arbeitskräfte gehört, — und ausserdem zu passenden Tarifermässigungen mit zu verwenden sein.

Regelmässig wird jedenfalls mindestens die volle Kostendeckung, d. h. die Deckung der laufenden Betriebskosten und der Zinsen und Amortisation des Anlagekapitals erstrebt werden müssen, nicht nur, wie im Schulwesen und bei den Gerichten,

Digitized by Google

ein mehr oder weniger hoher Beitrag zu den Kosten, wobei aber auf die Leistungen der Post für die Staatsverwaltung selbst bei den Berechnungen mit Rücksicht zu nehmen ist.

Demgemäss muss namentlich eine, vielfach fehlende, Rechnung über das Anlagekapital, das in den Gebäuden und Einrichtungen des Postwesens steckt, stattfinden, wie nach einer Resolution des Reichstags im Deutschen Reiche (1878). Vollends in dem Falle, dass dieses Kapital nicht früher aus den Betriebseinnahmen der Post bestritten worden ist, wie es allerdings häufig, besonders bei kleineren Summen, geschieht, gehört eine angemessene Summe für die Verzinsung und Tilgung in die Jahresabrechnung der Post.

Die möglichst volle Deckung aller dieser Kosten ist wegen des immer doch stark differenziellen Nutzens der Postleistungen für die verschiedenen Kreise der Bevölkerung zu verlangen. Bei der Normirung der Porti u. s. w., besonders bei Portotarifreformen darf daher dieses Ziel der vollen Kostendeckung der Anstalt in dem bezeichneten Umfang nicht ausser Acht gelassen werden. Jedenfalls sind an sich vermeidbare dauernde Betriebsdeficite der Post wirklich zu vermeiden, daher finanziell nur solche Reformen zu billigen, welche einigermaassen sichere Aussicht auf baldigen Ersatz eines vorübergehenden Deficits ergeben.

Diese Gesichtspuncte sind neuerdings, in Folge einer einseitigen Auffassung der Frage in der öffentlichen Meinung und in den leitenden Postverwaltungskreisen, mitunter wohl etwas zu sehr zurückgetreten: das führt aber leicht zu einem falschen „Communismus" unter dem Vorwand des öffentlichen Interesses.

Ein beständiges Betriebsdeficit ist indessen nach den Erfahrungen mancher Länder mitunter nicht zu vermeiden, einerlei wie man das Portowesen einrichte. Denn bei der Abhängigkeit des Postverkehrs, daher der Posteinnahme von der Höhe der Gebühren, führt eine Steigerung der letzteren oft nicht zu einer grösseren Einnahme, sondern selbst zur Verminderung des Verkehrs, somit leicht zu einem ungünstigeren Verhältniss von Betriebseinnahme und Ausgabe. Der Spielraum für eine experimentelle, nach voller Kostendeckung strebende Tarifpolitik ist daher oft nur klein.

So namentlich in Ländern weiterer Dimensionen, theuererer Communication, geringerer Volksdichtigkeit und relativ schwachen Postverkehrs, besonders wenn alle Kosten der Post wirklich von dieser getragen und nicht, wie zum Theil bei uns, durch unentgeltlich oder gegen geringen Entgelt zu übernehmende Leistungen Dritter, wie der Eisenbahnen, auf diese mit überwälzt werden. Typische Beispiele sind unter den Grossstaaten noch immer Russland und Nordamerica. Ueber letzteres s. Hock, Finanzen der Vereinigten Staaten S. 389. Vor dem Bürgerkrieg Nordosten activ, Westen und Süden passiv.

Auch in solchem Falle wird gleichwohl die Staatspost wegen ihrer allgemeinen Bedeutung für Cultur und Volkswirthschaft und für den Staat als solchen selbst zu rechtfertigen, ja zu ver-

Digitized by Google

langen sein. Die Einrichtung tritt dann pro tanto, für den Betrag des Deficits, unter die Anstalten, welche finanziell nach dem Princip der reinen Ausgabe verwaltet werden und zur Erfüllung wichtiger öffentlicher Zwecke dienen. Das ist aber nur ein unvermeidlicher thatsächlicher Zustand, bedingt durch geschichtliche und örtliche Verhältnisse, keineswegs ein allgemeines Ziel der finanziellen Behandlung der Post. Zwischen dieser Rechtfertigung einer Staatspost mit beständigem Betriebsdeficit und der obigen principiellen Forderung voller Kostendeckung der Post besteht daher auch nur ein scheinbarer Widerspruch. Ein wenn auch für jetzt nicht zu beseitigender Uebelstand liegt in dem ersten Fall namentlich auch darin, dass viele einzelne Privatinteressen theilweise aus öffentlichen Mitteln befriedigt werden.

Ueber die Finanzresultate der Post in europäischen Staaten ältere Daten bei **Rau**, Fin. I, §. 205 Noten, neuere für 1874 bei **Sax**, I, 257, für die Mitte der 1870er Jahre in der 1. Auflage dieses Bands S. 92. Jetzt liegen die wohl besten vergleichbaren Daten in den Jahresberichten des Berner Weltpostvereins-Bureaus vor. Die verschiedene Ver- und Abrechnungsweise, verschiedene Behandlung der amtlichen Correspondenz, in einigen Ländern die mehr oder weniger vollständige Vereinigung des Post- und Telegraphenwesens und daher der Finanzen dieser beiden Zweige (so u. A. in Deutschland, West-Oesterreich, Frankreich, Russland jetzt) beschränken die Vergleichbarkeit auch dieser Daten indessen immerhin. Vollends die sogenannten „Betriebsüberschüsse" der Post und die Betriebskosten sind aber auch in den amtlichen Rechnungen nicht genau vergleichbar, weil die Post in den einzelnen Ländern zu den Eisenbahnen eine verschiedene Stellung einnimmt. In Deutschland namentlich erscheinen die Kosten der Post zu klein, die Ueberschüsse zu gross, weil die Post auf Grund des bestehenden Rechts in grossem Umfang die Dienste der Eisenbahnen unentgeltlich in Anspruch nimmt, was practisch noch weniger bedenklich wäre, wenn alle Bahnen Reichsbahnen wären und „Eisenbahnfiscus" und „Postfiscus" sich dann deckten. Nach dem preussischen Eisenbahngesetz vom 3 November 1838 (§. 36), dem Reichsgesetz über Postwesen von 1871 (§. 4) und dem an Stelle dieses §. 4 getretenen Reichsgesetze vom 20. December 1875 werden nunmehr in genauerer Begrenzung, aber doch in sehr erheblichem Umfange unentgeltlich zu leistende Beförderungsdienste der Eisenbahnen für die Post festgesetzt. Der Werth dieser Dienste lässt sich zwar nicht ganz genau ermitteln, beträgt aber jedenfalls eine ganze Anzahl — 15—20 und mehr, bei den preussischen Staatsbahnen um 1886 allein, unter Gegenrechnung der unentgeltlichen Dienste der Post, c. $12^1/_2$ Millionen Mark, wonach sich die Betriebskosten und Ueberschüsse der Post entsprechend ändern würden wenn dies angerechnet würde. Um richtige Rechnungsergebnisse zu gewinnen, was in jeder Beziehung gut wäre, sollte so vorgegangen werden. (Vgl. auch G. **Cohn**, Fin. S. 383, 603, mit ähnlicher Ansicht und Schätzungsversuch.) Jetzt sind die Betriebsüberschüsse der deutschen Post zum Theil eben Minder-Einnahmen und Minder-Renten der Bahnen.

Nach den Zusammenstellungen des Berner Bureaus (z. B. im Bull. XXIII, 544, XXV, 483) waren die Finanzergebnisse in 1887 (bez. 1886—87 und 1887—88) in einigen wichtigeren Ländern folgende in Mill. Fr.

Post und Telegraphie.	Einnahme.	Ausgabe.	Ueberschuss (— Deficit).
Deutschland	266.81	228.93	37.88
Oesterreich (West-) . .	66.89	55.54	11.36
Frankreich	177.06	137.06	39.41
Russland	79.33	92.26	?

Post allein.	Einnahme.	Ausgabe.	Ueberschuss (— Deficit).
Grossbritannien . . .	217.64	148.34	69.29
Italien	42.16	35.58	6.58
Ungarn	23.33	18.50	4.83
Niederlande	12.51	9.63	2.87
Belgien	15.33	9.83	5.50
Schweiz	21.10	19.57	1.53
Schweden	9.01	8.85	0.15
Norwegen	3.29	3.39	0.10
Dänemark	6.27	6.28	0.01
Nordamerika, Ver. St. .	253.04	274.64	(— 21.60)
Brasilien	5.11	12.20	(— 7.09)
Chile	2.32	2.65	(— 0.32)
Britisch-Indien	30.21	28.20	2.01
Japan	9.42	12.73	(— 3.30)

Bei Frankreich incl. Algier und Tunis. Die Daten Russlands beziehen sich auf die Telegraphen nur bei den Ausgaben, nicht bei den Einnahmen mit, daher das Deficit kleiner als nach obigen Zahlen. Bei Deutschland Baiern und Würtemberg inbegriffen. Nach dem Ergebniss für 1887—88 für die Reichspost und Telegraphie allein: Einnahme 189.93, Ausgabe 163.60, Ueberschuss 26.33 Mill. M.; in Baiern ebenso bez. 14.89—12.46—2.43; in Würtemberg dsgl. bez. 8.63—7.09—1.54 Mill. M. Am Günstigsten war und ist das Verhältniss der Einnahmen zu den Ausgaben und zugleich am Höchsten der absolute Reinertrag wie derjenige per Kopf in Grossbritannien und Frankreich: dort c. 1.48, hier c. 0.83, im Deutschen Reich (wo man den Reinertrag im Wesentlichen, nach früherer Erfahrung, auf die Post rechnen darf) c. 0.64 Mark per Kopf. Dieser Unterschied ist vornemlich auf die Uebernahme der kostspieligen sogenannten Fahrpost (Packete, Personen) in Deutschland zurückzuführen, die in den beiden Weststaaten zum Theil fehlt. Daraus erklärt sich auch der ungünstigere Abschluss mit in Oesterreich und in der Schweiz. Im Vergleich mit andern Ländern wirkt in Frankreich und Grossbritannien die intensivste Verkehrsentwicklung günstig ein. Den Einfluss von Kriegsereignissen u. dgl. auf die Posteinkünfte kann man in Frankreich verfolgen: Rohertrag 1869—71 94.6—72.5—91.6, 1873 108, 1876 119 Mill. Fr. Wieweit in letzteren Ziffern die Portoerhöhung von 1871 mitwirkte, ist bei der Abhängigkeit des Postverkehrs vom allgemeinen Gang des Volkslebens nicht zu bestimmen (vgl. Amagat, emprunts et impôts p. 410 ff. und zum Vergleich das Schwanken der Steuereinkünfte um 1870 in Fin. III, §. 175 ff.).

§. 62. — 3. Die Regelung des Posttax- oder Portowesens muss je nach der Wahl des leitenden Finanzprincips etwas verschieden ausfallen. Im Folgenden wird das Gebührenprincip, mit gewissen Modificationen in einzelnen Fällen, als Richtschnur und Regel angenommen. Der wichtigste Punct der Gebührenordnung betrifft alsdann die Wahl zwischen den zwei Hauptsystemen des Tarifs, dem sogenannten Stufentarif mit höheren Sätzen und dem mehr oder weniger consequenten und in den Sätzen mässigen Einheitstarif in den nach den Beförderungsgegenständen unterschiedenen Postdienstzweigen. Die anderen Fragen der Gebührenordnung beziehen sich auf Nebenpuncte, welche an dieser Stelle keine genauere Erörterung bedürfen.

Rau, Fin. I, §. 216—217, mit Unterscheidung des Brief-, Packet- und Geldtarifs. Jetzt besonders Sax, I, Abschnitt 3 der Abtheilung vom Postwesen (S. 261 ff.), verglichen mit Abschnitt 2 u. 4, u. A. eine vorzügliche Vergleichung von Post und Telegraphie in Betreff ihrer Gleichartigkeit und ihres Unterschieds. Für die nähere

Digitized by Google

Begründung der einzelnen Puncte des Texts beziehe ich mich auf Sax, mit dem ich fast ganz, auch in den Einzelheiten und besonders in der Auffassung des Posttaxwesens als einer historisch und örtlich verschieden zu ordnenden Sache, übereinstimme.

Der Stufentarif stuft das Porto (die Postgebühr) nach zwei Hauptmomenten, der Entfernung des Bestimmungsorts vom Absendungsorte (eventuell unter Berücksichtigung der Beschaffenheit der Route) bei allen vier Hauptobjecten der Post, Briefen, Geld, Packeten, Personen, und nach dem Gewicht bei den drei ersten, bei Geld ausserdem nach dem Werth, bei den Personen nach der Zahl ab. Dies ist an und für sich rationell.

Wie bei allen Gebühren, so sind auch hier zwei sich ergänzende Gesichtspuncte zu beachten: einmal der des Werthes der Leistung für den Interessenten, sodann derjenige der Kosten der Leistung für die Postverwaltung. (Vgl. auch die bezüglichen Abschnitte aus der Eisenbahnlehre im 1. Bande, Fin. I, §. 291 ff.) Beide Gesichtspuncte haben bei der Regelung des Portowesens mehr oder weniger mitgespielt. Bei beiden besteht die Schwierigkeit der Messung des Werths und bezw. der Kosten der Leistung. Diese Schwierigkeit ist aber dem Werth gegenüber grösser, weil die mitspielenden Momente für die Verwaltung fast ganz unbekannt, auch viel veränderlicher sind. Die Feststellung des Werths wird daher besonders leicht willkürlich und schablonenhaft, z. B. bei der Annahme, dass sich der Werth der Leistung für den Interessenten immer genau nach der Entfernung vom Bestimmungsorte richte. Die Kosten lassen sich auch nur schwer ganz genau ermitteln, besonders weil ihre Höhe, auf die einzelne Leistung zurückgeführt, selbst wieder nach Art und Umfang des Verkehrs sehr verschieden ist. Aber in einer für die Verwaltung genügenden Weise ist der Kostenbetrag doch annähernd zu ermitteln.

Man fand nun in der Entfernung und im Gewicht Hauptmomente für die Bestimmung der Höhe der Kosten und legte sie, neben den anderen genannten, unter Zuschlag eines angemessenen Betrags für die allgemeinen und die Expeditions- und Manipulationskosten, dem Tarif zu Grunde, hielt aber in letzterem im Ganzen an hohen Sätzen fest, um so die erforderliche Gesammteinnahme zu erzielen. Einigermaassen wurde aber auch der Werth der Leistung für den Interessenten nach denselben beiden Merkmalen, Entfernung und Gewicht, bemessen. Daher erschien denn ein Postgebühren- oder sogenannter Portotarif für die vier Hauptarten der Postobjecte als Entfernungs- und bez. Gewichtsstufentarif in doppelter Hinsicht rationell begründet.

Dieser ehemals allgemein verbreitete Stufentarif mit höheren Sätzen ist in der That auch geschichtlich für gewisse Entwicklungsstufen des Verkehrs im Ganzen der richtige, was gerade zum Verständniss der Berechtigung des neuesten Tarifsystems beachtet werden muss: er entspricht den Verhältnissen extensiven Verkehrs.

Bei unvollkommenem Communications- und Transportwesen, geringem Postverkehr überhaupt und einer stärkeren Beschränkung desselben auf gewisse Volksclassen, bei der Nothwendigkeit, in Ermangelung anderweiter Verkehrsanstalten, durch die Post oder ganz allein auf deren Kosten den Transport der Postgegenstände besorgen zu lassen, also mit einem Worte bei extensivem Verkehr ist ein solcher Tarif wohl der relativ angemessenste. Der Werth der Leistung richtet sich hier wirklich wesentlich mit nach Entfernung und Gewicht. Die Kosten der Verwaltung werden dadurch erheblich bestimmt. Der erwähnte Zuschlag für allgemeine Kosten u. s. w. muss nur verhältnissmässig bedeutend sein, daher im Ganzen hohe Tarife, weil die genannten weiteren Kostenbestandtheile bei geringem Postverkehr relativ stärker sind

Digitized by Google

und jedes einzelne Object absolut höher treffen. Bei einem zweckmässigen, natürlich für die einzelnen Beförderungsobjecte manchfach verschieden normirten Stufentarife wird daher die Gesammtleistung der Post unter diesen Verhältnissen wahrscheinlich am Angemessensten bezahlt und das Finanzinteresse im nöthigen Umfange gewahrt.

Der Einheitstarif sieht im allgemeinen innerhalb des Postgebiets — und bei internationalen Verträgen selbst darüber hinaus, wie jetzt sogar innerhalb des riesigen Gebiets des Weltpostvereins — von der Entfernung theilweise, schliesslich in gewissen Fällen ganz, vom Gewicht in weiterem Maasse als der Stufentarif ab. Er ist also öfters doch nur ein relativer, kein absoluter Einheitstarif verglichen mit dem Stufentarif, so in der Uebergangsform zwischen beiden, dem sogenannten Zonentarif.

Mehr oder weniger erhebliche Unterschiede bestehen dabei nach den Kategorieen der Beförderungsobjecte. Bei der Personenpost bleibt der Stufentarif meist ganz bestehen. Bei der Packetpost wird er weniger und langsamer, aber schliesslich doch auch grossentheils, bei der Zeitungs- und Geldpost mehr, bei der Briefpost vollständig was die Entfernung und immer weiter was das Gewicht betrifft, in den Zonen- und schliesslich in den Einheitstarif hinübergeleitet, endlich durch diesen ersetzt. Die Tendenz, die ehemals entscheidenden Momente für die Tarifbildung immer weniger zu berücksichtigen, tritt in der neuesten Zeit bei der Portoregelung für alle Objecte, mit Ausnahme der Personen, immer schärfer hervor.

Zugleich wird das Porto allgemein ermässigt, im Verkehrsinteresse, aber auch in demjenigen der Finanzen: um zu stärkerer Benutzung anzuregen. Eine Entwicklung, welche sich in den einzelnen Ländern etwas verschieden gestaltet, aber bei dem kosmopolitischen Character der Post in den Culturstaaten immer gleichmässiger herausbildet, zum Theil in Folge oder unter dem mitwirkenden Einfluss internationaler Verträge, wie nunmehr namentlich im Weltpostverein.

Ein solcher Einheitstarif entspricht nun im Ganzen den Verhältnissen hochentwickelten sogenannten intensiven Verkehrs, mit dem er in einer gewissen Wechselwirkung steht.

Bei grösserer Volksdichtigkeit, allgemeiner Verbreitung der Elementarbildung, vielfachstem örtlichen Wechsel der Bevölkerung, steigender interlocaler und internationaler Arbeitstheilung, ausgedehntem in- und ausländischen Handel wird das Bedürfniss nach den Diensten der Post, besonders der Brief-, aber auch der Zeitungs-, Drucksachen-, Waarenproben-, Packet- und Geldpost, grösser und gleichmässiger. Die Entwicklung guter Communicationen, die Benutzung der Eisenbahnen, Dampfschiffe mit für den Postdienst, vielleicht, wie nach dem deutschen geltenden Eisenbahnrecht unentgeltlich oder gegen geringen Entgelt Seitens der Post, macht die Entfernung zu einem die Kosten wenig mehr bestimmenden Factor. Die Grösse des Verkehrs vermindert die allgemeinen und die Expeditions- und Manipulationskosten relativ, also für die einzelne Leistung absolut. Die Vereinfachung des Tarifs und die Portoerhebung in der Form von Stempeln (Marken) wirken gerade bei grossem Verkehr in derselben Richtung. So rechtfertigt sich ein ermässigter Einheitstarif, welcher dann wieder die Bedingungen seiner Berechtigung durch die Entwicklung des Verkehrs, die er begünstigt, selbst immer mehr ausdehnt. Denn man kann nun von der Differenzirung des Werths der Leistungen der Post für die Interessenten mehr absehen, weil sie wirklich unbedeutender und die Differenzirung der Kosten der einzelnen Leistungen thatsächlich auch immer minimaler wird.

Alles dies tritt bei der Briefpost am Meisten hervor, daher hier auch der niedrige Einheitstarif am Vollständigsten berechtigt wird.

Das Festhalten an einem nicht gar zu niedrigen Maximalgewicht des zur Normaltaxe zu befördernden Briefs erfolgt aus Gründen der Oekonomie der Post, ohne dass das Publicum darunter leidet. Indem für schwerere Briefe der Gewichtsspielraum bedeutend erweitert, die Taxe aber, wenn auch höher, so doch mässig gehalten und vom Stufenporto nach dem Gewicht auch hier im Uebrigen abgesehen wird, erfahren alle berechtigten Interessen ihre Befriedigung.

Die Wahl der denkbar einfachsten Erhebungsform der Briefpostgebühr in dem Stempel (Briefmarke, Briefcouvert) vermindert gerade hier die Expeditionsarbeit ausserordentlich. Diese Erhebungsform muss für die neuere Einrichtung des Postwesens fast als conditio sine qua non bezeichnet werden.

Von epochemachender Bedeutung war die berühmte von Rowland Hill angeregte Portoreform bei Briefen (sogenanntes Pennyporto) in Grossbritannien 1839. (S. darüber Rau §. 213, besonderes Note d, §. 216a. Sax, I, 346 ff., auch 266 ff.) Vom finanziellen Standpuncte aus, so lange die Post erheblichere Ueberschüsse erzielen soll, muss die englische Reform für etwas zu abrupt und zu radical bezeichnet werden. Immerhin ist aber zu beachten, dass der Reinertrag zwar sehr fiel, aber doch noch lange kein Deficit eintrat. In Grossbritannien bestand vor 1840 ein sehr hoher Entfernungs-Stufenportotarif, das mittlere Briefporto war 7—$7^1/_2$ P. R. Hill schlug nun in einer Schrift 1837 vor, einen mässigen Einheitstarif einzuführen. Die Gründe waren: dass das bisherige theuere Porto den Verkehr hemme und auch finanziell nachtheilig sei; allerdings war der Reinertrag der Post von 1816—37 fast nicht gestiegen, Durchschnitt 1.42 Mill. Pf., Maximum 1826 1.54, Minimum 1822 1.33 Mill. Pf.; dass die bestehenden Posteinrichtungen ohne wesentliche Kostensteigerung die Bewältigung eines viel grösseren Briefverkehrs gestatteten (das 27fache nach Hill); dass das Gewicht der Gesammtheit der bezahlten Briefe klein im Verhältniss zu dem Gewicht aller Sendungen sei (16 % bezahlte, 9 % unbezahlte Briefe, 75 % Zeitungen); dass die Kosten nur zum kleinen Theil von den eigentlichen Beförderungskosten herrührten, nur zu $^1/_5$, auf den einzelnen Brief weniger als $^1/_{10}$ P. davon käme; dass die Beförderungskosten nicht mit der Entfernung proportional stiegen, sondern von anderen Umständen, Beschaffenheit der Route und des Transportmittels u. s. w. abhingen, besonders bei ausgebildetem sonstigen Communicationswesen (Eisenbahnen, Dampfschiffe!); dass die Kosten der Expedition und Manipulation der Briefe die Hauptsache seien, sich aber sehr verringern liessen, wenn der Briefverkehr stärker und das Briefmarkensystem angewendet werde. Hill's Vorschläge wurden durch das Gesetz vom 17. August 1839 (2. u. 3. Vict. c. 52) angenommen. Am 10. Januar 1840 wurde das Porto allgemein auf 1 P. für inländische Briefe ermässigt. Der Briefverkehr stieg sofort stark und stetig weiter, aber nicht so bedeutend, als Hill vermuthet hatte: er war nicht in Kurzem, sondern erst nach 12 Jahren der 5fache, der frühere Rohertrag wurde erst nach 10, der alte Reinertrag erst nach 30 Jahren erreicht. Die starke Vermehrung der Kosten ist nur zum Theil der Zunahme der Briefe, zum Theil anderen Ursachen (Bezahlung der Eisenbahnen, Postschiffe) zuzuschreiben. Rau hat für die Zeit bis 1862 folgende Tabelle zusammengestellt (§. 213, Note d), die hier bis in die Gegenwart fortgeführt wird:

	Rohertrag Mill. Pf.	Verhältniss	Reinertrag Mill. Pf.	Verhältniss	Briefzahl Mill.	Verhältniss
1838/39 . .	2.37	100	1.60	100	75	100
1840 . . .	1.36	57	0.41	25	169	225
1842 . . .	1.58	66	0.48	29	208	278
1844 . . .	1.71	71	0.61	38	242	322
1846 . . .	1.98	83	0.72	45	300	400
1850 . . .	2.50	105	1.06	66	347	462

Digitized by Google

	Rohertrag Mill. Pf.	Verhältniss	Reinertrag Mill. Pf.	Verhältniss	Briefzahl Mill.	Verhältniss
1856 . . .	2.87	121	1.21	75	478	637
1862 . . .	3.78	159	1.24	77	605	806
1870 . . .	4.93	208	1.50	90	865	1153
1876 . . .	6.02	254	1.95	122	1019	1360
1887 . . .	8.70	367	2.77	173	1421	1895

(Auch in den letzten Jahren die Briefzahl ohne die Postkarten.) Die allmäligere Portoreform auch für England ist denn auch öfters der Hill'schen gegenüber befürwortet worden, z. B. von M'Culloch; noch neuerdings hat G. Cohn in seinen englischen Eisenbahnstudien Aehnliches gesagt, und es in den oben genannten neuesten Arbeiten wiederholt.

Die enorme förmlich culturgeschichtliche Bedeutung der Hill'schen Portoreform ist deshalb doch unbestreitbar. In allen Culturstaaten ist man nach und nach diesem englischen Vorgang gefolgt, nur meist mit der Zwischenperiode eines Zonentarifs. In Oesterreich 1842 6 Kr. bis 10 Meilen, 12 Kr. darüber hinaus, 1849 jener Satz auf 3 Kr., dieser auf 6 Kr. C. M. reducirt, 1861 inländischer Einheitssatz von 5 Kr. ö. W. (Localporto 3 Kr.). — Preussen hatte für den einfachen Brief nach dem Regulativ von 1824 folgende Sätze: bis 2 Meilen 1 Sgr., 2—4 M. $1^1/_2$ Sgr., 4—7 M. 2, 7 bis 10 M. $2^1/_2$, 10—15 M. 3, 15—20 M. 4, 20—30 M. 5 Sgr. und für je 10 weitere Meilen 1 Sgr. mehr. Im Jahre 1844 wurden bei gleichbleibenden Portis die Zonen erweitert: auf 5, 10, 15, 20, 30, 50, 100 Meilen. 1849 wurden 3 Zonen gebildet von bis 10 M., 10—20 M. und über 20 M., mit resp. 1, 2, 3 Sgr. Porto. Diese Sätze für den einfachen Brief von jetzt bis an 1 Loth übernahm der deutsch-österreichische Postverein (1850) für den Vereinsverkehr, woneben in mehreren Staaten andere, niedrigere inländische Porti. Im Norddeutschen Bunde dann durch Gesetz vom 4. November 1867 Einheitssatz von 1 Sgr., ebenso nach Gesetz von 1871 im Deutschen Reich. Vertragsweise gilt dies Porto auch zwischen Deutschland und Oesterreich-Ungarn. Nach der Ermässigung von 1844 sank der Reinertrag in Preussen von 1.4 auf 1 Mill. Thlr., 1852 wurde er auf 880,000 Thlr. veranschlagt, 1856 schon wieder auf 1.42 Mill. Thlr. Die Portoreform im Norddeutschen Bunde führte vorübergehend zu einem Betriebsdeficit. Nach dem Anschlag für 1868 war die Einnahme 22.965, die Ausgabe 20.691, der Ueberschuss 2.274 Mill. Thaler; statt dessen nach dem Ergebniss bez. 20.516, 20.655 und Deficit von 138.621 Thlr. Der Ausfall war beim Brief- u. s. w. Porto 1.69 Mill. Thlr. 1861—65 wurde der Ueberschuss der Post für die norddeutschen Staaten auf 3.7 Mill. Thlr. berechnet. (Hirth, Annalen II, 226, 243.) In 1869 war der Ueberschuss nach dem Anschlag 548.519, nach dem Ergebniss 262.378 Thlr., 1872—75 war der Nettoüberschuss der Reichspostverwaltung bez. 13.2, 8.2, 6.99, 8.23 Mill. M., wovon aber 5—6 Mill. M. aus der Aufhebung der amtlichen Portofreiheiten herrührten. Seitdem fast ununterbrochen steigende Ueberschüsse der vereinigten Post- und Telegraphenverwaltung: 1877/78 10.02, 1880/81 18.75, 1881/82 21.08, 1887/88 30.57, Anschlag 1889/90 29.23 Mill. M., unter der Ausgabe hier nur die „fortdauernde" vom Rohertrag abgerechnet. (Statistisches Jahrbuch des Reichs S. 174; eb. über die Entwicklung des Postverkehrs S. 100.) — In Frankreich war das Stufenporto 1806 für den einfachen Brief von 6 Gramm bis 50 Kilometer 10 Cent., dann in 10 Entfernungsstufen steigend bis auf 60 Cent. bei über 1200 Kil., 1827 für den Brief von $7^1/_2$ Gramm bis 40 Kil. 10 Cent., und in 10 Stufen bis auf 60 Cent. schon bei über 900 Kil., darauf 1848 das Einheitsporto für den freilich nur bis $7^1/_2$ Gramm schweren Brief 20, 1850 25, 1854 20 Cent., 1861 ebenso für 10 Gramm, nach Gesetz vom 24. August 1871 (für bis 10 Gramm) wieder 25 Cent. Ermässigung 1878 auf 15 Cent. für 15 Gramm. — Aehnliche Entwicklung in anderen Ländern, vgl. ältere Daten bei Rau, auch bei Sax. — Der Weltpostverein hat dann das Porto für den einfachen Brief von 15 Gramm allgemein auf $^1/_4$ Fr. oder 20 Pf. deutschen Gelds innerhalb dieses Vereins fixirt.

Das Maximalgewicht des sogenannten einfachen Briefs hat mehrfach gegen früher eine Erhöhung und zwischen verschiedenen Staaten eine Ausgleichung erfahren. Es war früher in Preussen $^3/_4$ Loth, in England $^1/_2$ Unze (15.55 Gramm), später in Deutschland und Oesterreich bis 1 Loth ($16^2/_3$ Gramm), ist jetzt (in Deutschland nach dem Reichsgesetz von 1871) 15 Gramm; dies auch der jetzige Weltpost-

satz. Am Längsten verfuhr Frankreich hier eng fiscalisch. — Für höheres Gewicht stieg früher das Porto meist proportional mit dem Gewicht, also für 2-, 3faches u. s. w. auf das 2- und 3fache, bis zur Grenze des erlaubten Briefgewichts. In Deutschland jetzt nur das 2fache Porto für über 15—250 Gramm ($^1/_2$ Pfund). Im Weltpostverein immer für je 15 Gramm mehr der einfache Satz mehr. In Frankreich nach dem fiscalischen Gesetze von 1871 bis mit 10 Gramm 25 Cent., über 10—20 Gramm 40 Cent., 20—50 Gramm 70 Cent., über 50 Gramm für jede weitere 50 Gramm oder einen Theil davon ein Zuschlag von 50 Cent.

In Deutschland beruht, wie schon bemerkt, die Normirung der Posttarife auf Gesetz, während bei der Telegraphie im Verordnungswege vorgegangen werden kann.

Bei der Geld- und Packetpost kann die Entwicklung nur eine analoge wie bei der Briefpost, nicht eine identische sein.

Denn die Werthhöhe steigert das Risico der Post und die Gewichtsmenge sowie die Entfernung bleiben bei der Packetpost unvermeidlich immer in höherem Grade Factoren, welche die Kosten steigern. Vollständiges Einheitsporto wie bei der Briefpost erscheint daher hier nicht rationell und bei der Packetpost ohne die Abnormität einer fast unentgeltlichen Hilfsleistung der Eisenbahnen kaum, und auch dann nicht ohne Bedenken durchführbar. Zonentarife mit Verminderung der Gewichts- und der Entfernungsstufen, selbst der Fortfall der letzteren, und die allgemeine Ermässigung der Sätze rechtfertigen sich indessen auch hier durch die immerhin geringere Bedeutung von Gewicht und Entfernung für die Kosten bei gut entwickeltem Communications- und Transportwesen und durch die wohlfeilere Expedition und Manipulation bei grösserer Einfachheit des Portosystems und lebhafterem, durch niedriges Porto begünstigtem Postverkehr, wo sich die Kosten für die Einheit der Leistung billiger stellen.

Vgl. Rau §. 217 mit älteren Daten über Taxen der Packet- und Geldpost. Früher hielt man besonders auf ein Minimalgewicht briefartiger Packete (2 Loth in Preussen, 8 in Baden, 4 im deutsch-österreichischen Postverein) der Packetpost, um Umgehungen des höheren Briefportos mittelst Benutzung der Fahrpost zu verhüten. System der Taxirung nach sogenannten Taxquadraten, so im deutsch-österreichischen Postvertrag von 1857: das Pfund auf 4 Meilen je $^1/_6$ Sgr., Minimum bis 8 M. 2 Sgr., 8—16 M. 3 Sgr., 16—24 M. 4 Sgr. u. s. w., doch mit der Ermässigung, dass Stücke bis 1 Pf. und bis 4 M. nur $1^1/_2$ Sgr. gaben. Bis zu 20 Meilen Entfernung Berechnung der Fracht nach dem geraden Abstand der Orte. Für weitere Entfernung Eintheilung des Vereinsgebiets in Taxquadrate von 4 Meilen Seitenlänge. Alle in einem Quadrat liegenden Puncte behandelt, als ob sie im Mittelpuncte lägen. Sendung dann tarifirt nach der Entfernung der Mittelpuncte der resp. Quadrate. Tabellen zur schnellen Berechnung. Beibehaltung des Systems der Taxquadrate im norddeutschen Postgesetz vom 4. November 1867, Quadrate von 2 Meilen Seitenlänge, Porto für 1 Zollpfund 2 Pfennige für je 5 M. bis 30 M., für je 10 M. bis 100 M., für je 20 M. über 100 M., Minimum 2, 3, 4, 5, 6 Sgr. nach der Entfernung. Umgestaltung des Packetportosystems im Gesetz vom 17. Mai 1873: für kleinere Packete bis 5 Kilogramm ein zweistufiges Porto ohne Rücksicht auf das specielle Gewicht: 25 Pf. Reichswährung bis 10 Meilen, 50 Pf. darüber; für schwerere Packete, bis 5 Kil. diese Sätze, für jedes weitere Kilogramm ein Zuschlag nach einem Entfernungsstufensatz, bis 10 Meilen 5 Pf., 10—20 M. 10 Pf., 20—50 20 Pf., 50 bis 100 M. 30 Pf., 100—150 M. 40 Pf., 150 M. 50 Pf. Bei Sperrgut gewisser Art Erhöhung um die Hälfte.

Allgemein finanztechnisch beachtenswerth ist, dass auch diese Portoentwicklung — wie analoge Entwicklungen im Stempelwesen — den Uebergang von speciell in jedem Fall zu berechnenden, sich differenzirenden Einzelsätzen zu einem Bauschsatzsystem zeigt, dessen Anwendung für Publicum und Behörde einfacher, für letztere arbeits- und kostenersparend ist.

Auch das Porto für Geldsendungen ist in den neueren Posttaxgesetzen sehr ermässigt und vereinfacht worden. Dsgl. das Porto für Packete mit Werthangabe. Nach dem Deutschen Gesetz von 1873 für Briefe mit Werthangabe ohne Rücksicht auf Gewicht bis 10 Meilen 2 Sgr., über 10 Meilen 4 Sgr., Versicherungsgebühr $^1/_2$ Sgr. für je 100 Thlr. ($^1/_6$ per Mille). Die neueren Communicationsmittel mit ihren regelmässigen Postcursen (Eisenbahnen) gestatten auch solche mässige Tarife wegen

Digitized by Google

Verringerung des Risicos, grösserer Leichtigkeit der Controle u. s. w. — Durch das System der sogenannten Postanweisungen (seit 1838 in Grossbritannien) wird der kleinere Geldverkehr zwischen verschiedenen Orten noch mehr erleichtert und wohlfeil gemacht, was die Postverwaltung wegen des geringen Risicos und der meist möglichen Vermeidung der Baarsendung leisten kann: es findet im Wesentlichen nur ein Abrechnungs- und Ausgleichungssystem statt. Da beliebig viele Anweisungen desselben Absenders an denselben Adressaten gleichzeitig erfolgen können, hat die Beschränkung auf ein Maximum keine andere practische Bedeutung, als auf die für grosse Summen wohlfeilere Baarsendung hinzuleiten. Jetzige deutsche Sätze: bis 100 Mark 20 Pf., bis 200 M. 30 Pf., bis 400 M. 40 Pf. — Durch internationale Verträge Ausdehnung des Anweisungsverkehrs aufs Ausland. Statistische Daten über alle einzelnen Zweige in den Verwaltungsberichten und in der Statistik des Weltpostvereins.

Die Beurtheilung der modernen Portosysteme darf im Ganzen günstig ausfallen, wenn man auch vielleicht hie und da etwas zu weit und mitunter etwas zu rasch und gleich auf einmal zu stark in der Ermässigung und Ausgleichung der Sätze gegangen ist. Der Tarif eines einzelnen Landes muss nach den angegebenen Momenten, welche die Ermässigung und Einheit des Porto rechtfertigen, geprüft werden. Im finanziellen Interesse sind sehr plötzliche und starke Portoreductionen jedenfalls nicht so allgemein zu billigen, wie es Theorie und Praxis neuerdings gethan haben.

Denn sie führen doch mitunter, wenn nicht zu Betriebsdeficiten, so zu störenden Mindereinnahmen von längerer Dauer. Entwickelt sich auch ein grösserer Verkehr, so doch nicht immer ein solcher, welcher den Ausfall der Tarifreduction sofort deckt. Der Einfluss der Reduction auf die Steigerung des Bedürfnisses ist hier öfters überschätzt worden, ähnlich wie in verwandten Fällen, bei den Eisenbahnen, Telegraphen, bei Zöllen und anderen Verbrauchssteuern. Ein langsameres Vorgehen und die Beibehaltung einzelner Puncte aus dem älteren Stufentarifsystem empfiehlt sich daher öfters mehr.

§. 63. — 4. Von weiteren Puncten des Postgebührenwesens sind noch zu erwähnen:

Beispiele anzugeben ist bei der Bekanntheit dieser Puncte wohl nicht nöthig. Aelteres Material bei Rau, neueres bei Sax.

(1) Die Erhebung eines Bestellgelds vom Empfänger der Sendung ist möglichst zu beschränken, bei Briefen aufzuheben, — auch im Interesse der Oekonomie der Postverwaltung selbst.

Bei Briefen in Deutschland und sonst meist jetzt beseitigt, das Landbriefbestellgeld fiel im Reichsgesetz von 1871 auf Wunsch des Reichstags, gegen die finanziellen Bedenken der Regierung. Bei Packeten ziemlich hoch, auch im Verhältniss des Portos, und damit in einem gewissen Widerspruch.

(2) Besondere Begünstigungen in ermässigtem Porto geniessen meistens Zeitungen, Drucksachen, Circulare u. s. w., Proben und Muster, jetzt offene Postkarten.

Ob in dem bestehenden Umfang ganz mit Recht, wäre mitunter erst näher zu untersuchen. Doch führt solches Porto der Post öfters erst einen Verkehr zu, der ohne wesentliche Kostensteigerung mit zu bewältigen ist und eine bessere Ausnutzung

des Personals und Materials bewirkt. Daher auch die günstigen Erfahrungen mit den offenen Postkarten.

Vgl. Em. Hermann, Miniaturbilder der Wirthschaft, Halle 1872, S. 71—134. Die Priorität bei den Postkarten gebührt Oesterreich 1869 (nach anderer Behauptung, für beschränkten Verkehr, Belgien 1867). Zulassung in Deutschland 1870 zu dem Briefporto von 1 Sgr., 1. Juli 1872 auf ½ Sgr. herabgesetzt.

(3) Ein allgemeiner Grundsatz muss bleiben, dass die Post in Fällen, welche nach der Einrichtung des Diensts die Kosten unnöthig steigern, und für besondere Leistungen, welche ebenfalls Extra-Kosten machen, Porto-Zuschuss erhebt.

Jenes findet statt bei der Unterlassung der Frankirung, wo der allgemein übliche Zuschlag indirect auf die im Verwaltungsinteresse gelegene Verallgemeinerung der Frankirung einwirkt. Die oben genannten neueren Stufen- und Einheitsporti beziehen sich daher grundsätzlich nur auf vom Absender frankirte Briefe u. s. w. Besondere Leistungen macht die Post bei der Einschreibung der Briefe und bei der Werthdeclarirung der Briefe und Packete, wo dann auch ihre Ersatzpflicht bei Verlust erst eintritt, und in einigen anderen, minder wichtigen Fällen.

(4) Um richtige Oekonomie in der Benutzung der Post zu bewirken und um die Finanzergebnisse der Post richtig übersehen zu können, ist es geboten, im Allgemeinen alle Portofreiheiten gewisser privilegirter Privaten, (z. B. Parlamentsmitglieder) und selbst der öffentlichen Behörden aufzuheben. Dies ist neuerdings auch vielfach geschehen.

In England ein Princip der Hill'schen Postreform. Früher grosser Missbrauch der Portofreiheit der Parlamentsmitglieder. Aufhebung der Portofreiheit für die amtliche Correspondenz der Einzelstaaten und aller anderen Portofreiheiten, mit Ausnahme der regierenden Fürsten, deren Gemahlinnen und Wittwen, durch das norddeutsche Gesetz vom 5. Juni 1869. Entschädigung gewährt, wenn dies landesgesetzlich wegen der zu Grunde liegenden lästigen Privatrechtstitel nothwendig. Die Portofreiheit der Correspondenz in Bundesdienstangelegenheiten blieb erhalten — In beschränktem Maasse geniessen in Deutschland im Dienst stehende Militärpersonen (Mannschaften bis zum Feldwebel) für gewisse Briefsendungen an sie Portofreiheit und für gewisse Postanweisungen und Packete an sie Ermässigungen.

d. Die Telegraphie.

Rau, Fin. I, §. 219b. R. v. Mohl, Polizeiwissenschaft II (3. A.), §. 180. H. Rösler, Verwaltungsrecht II, §. 440, 441. L. v. Stein, Handbuch des Verwaltungsrechts, 2. A., S. 426 ff. Beide letztere für Literatur und Gesetzgebung. Knies, der Telegraph als Verkehrsmittel, Tübingen 1857. Sax I, 211 ff. (Post und Telegraph zusammen). v Rönne, preussisches Staatsrecht, 3. A., II, 2, §. 477. Schöttle, der Telegraph, Stuttgart 1883 (über das Tarifwesen S. 271 ff.). Roscher in B. III. Stein, Fin. 5. A. II, 1, 329 (mit falschem Vorwurf gegen mich, unter Citirung einer Seite der 2. Auflage von B. I, dass ich „nichts" über den Telegraphen brächte, wobei Stein, wie in seinem ganzen Werke, selbst noch in dieser letzten Ausgabe, meinen B. II der Finanz und die Behandlung der Telegraphen daselbst S. 101—104, eben ignorirt, bez. wohl überhaupt nicht kennt). Cohn, Fin. S. 609.

Telegraphen-Ordnung für das Deutsche Reich vom 21. Juni 1872, nach Reichsverfassung Art. 48 ff. Deutsche Verordnung vom 22. December 1875, betreffend Trennung der Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens vom Reichskanzleramt und deren Vereinigung unter dem Generalpostmeister. Deutsche Verordnung über Abänderung u. s. w. der Telegraphen-Ordnung von 1872 vom 24. Januar 1876, betreffend besonders Einführung des sogenannten Worttarifs vom 1. März 1876 an.

Digitized by Google

(S. darüber Hirth, Ann. 1876 S. 761 ff., eb. 1877 S. 1088 ff. Sax a. a. O., S. 301 ff.) — Deutsche Verordnung über gebührenfreie Beförderung von Telegrammen vom 2. Juni 1877. — Neueste Tarifänderung (Worttarif mit Mindestgebühr für ein Telegramm) durch Verordnung vom 11. Juni 1886. Mancherlei statistisches Material bei Sax sehr instructiv verwerthet. Hier in der Finanzwissenschaft muss eine kurze Behandlung dieses Gegenstands genügen.

§. 64. Die Fragen betreffen auch hier die vier Puncte: ob Telegraph Staatsanstalt, ob Regal, welches leitende Finanzprincip, welches Gebühren- oder Taxsystem?

1. Auch der Telegraph eignet sich im Allgemeinen gut zur Staatsanstalt, aus den im ersten Bande dargelegten Gründen (Fin. I, §. 267) und hat sich auch in vielen Culturstaaten von vornherein als solche entwickelt. Wo dies nicht der Fall war, haben sich mancherlei Uebelstände ergeben, welche den Uebergang an den Staat räthlich erscheinen lassen (Nordamerica). Er ist auch zur Ausführung gebracht worden, und zwar sogar in England.

Einlösung der Privattelegraphen in England 1869. S. besonders Sax, I, 230 ff., der mit Recht bemerkt, dass die anfänglich unbefriedigenden Ertragsverhältnisse nicht dem System, sondern überstürztem Vorgehen, mancherlei Fehlgriffen in der Organisation und überhaupt dem Uebergangsstadium zuzuschreiben (S. 235). Indessen sind, wie G. Cohn näher nachweist, doch in Folge zu niedriger Tarife erhebliche Mängel und ungünstige Finanzergebnisse (Betriebsdeficite) bis jetzt geblieben (s. u.).

2. Die förmliche Creirung eines Telegraphenregals, analog dem Postregal, dann durch Gesetz, kann eventuell zweckmässig sein, um alle rechtlichen Zweifel zu beheben und fragliche einzelne Puncte zu entscheiden. Unbedingt nothwendig ist sie kaum.

Die Natur der Sache, die Herstellung der Telegraphenleitungen, macht die Mitwirkung des Staats doch meist unentbehrlich, wo öffentliche Wege zu benutzen oder zu kreuzen sind. Ein Telegraphenregal müsste sich, ebenso wie die Staatsanstalt für Telegraphie überhaupt, auf die Benutzung von Telegraphen für den öffentlichen Verkehr, bez. zwischen verschiedenen, nicht zu Einem Haus- und Wirthschaftswesen gehörenden Personen, beschränken. Daneben müssen Telegraphen bloss für den Dienst einer Privatunternehmung selbst, z. B. der Privateisenbahnen, grosser Fabriken, Bergwerke, angelegt auf dem eigenen Boden der Unternehmung, ohne Weiteres und nach dem Concessionsprincip auch auf fremdem Boden zugelassen werden. Als berechtigte Ausnahme kann die Einrichtung privater Telegraphen für den öffentlichen Verkehr bei grösseren unterseeischen internationalen Verbindungen statthaft sein, bisheriger Praxis entsprechend, welche freilich manche Uebelstände aufweist. Eine „Verstaatlichung" dieser Linien erschiene besser. Die monopolistische Ausbeutung des Publicums und üble Cartellwirthschaft der Gesellschaften sind mehrfach zu rügen. Die submarinen Kabel, besonders die grossen (transatlantischen) sind ganz überwiegend von der Privatindustrie (Gesellschaften) angelegt und betrieben: 1877 von i. G. 63,989 Seemeilen 59,547. (Sax, I, 238 ff.)

3. Als leitendes Finanzprincip der Telegraphie ist schon im ersten Bande das Gebührenprincip, aber mit einer weiteren Annäherung an das privatwirthschaftliche, hingestellt worden (Fin. I, §. 268). Demgemäss ist voller Kostenersatz, einschliesslich der Kosten für Zinsen und Amortisation, zu erstreben, daher auf die Abstellung der Betriebsdeficite, welche

manche Staatstelegraphenverwaltungen aufweisen oder (bei ungetrenntem Post- und Telegraphenbetrieb) vermuthen lassen, eifrig hinzuarbeiten.

Es ist dies noch nothwendiger als bei der Post, weil letztere viel allgemeiner benutzt wird als die Telegraphie, welche weit mehr einem Classeninteresse der Handel- und Gewerbtreibenden, zumal des Grosskapitals, dient. (Gut nachgewiesen von Sax, I, 250 ff.) Bei der unvermeidlichen Rückwirkung der Höhe und der Einrichtung des Tarifs auf die Benutzung, mithin wieder auf Einnahme und Kosten und deren Verhältniss zu einander, sind zweckmässige Tarifexperimente gerade hier geboten, um die finanzielle Seite des Telegraphenwesens richtig zu behandeln. Wenn trotz allem ein Betriebsdeficit bleibt, so kann freilich deswegen der Staat den Telegraphen nicht aufgeben, weil seine eigenen und zu wichtige allgemeine Verkehrs-Interessen ihn verlangen. Aber eine Gestaltung und nöthigenfalls eine Einschränkung des Betriebs für Private, wodurch sich wenigstens die Betriebsdeficite mindern, kann nicht mit Hinweis auf ein „öffentliches Interesse", das überwiegend privates Classeninteresse ist, abgelehnt werden. Ebenso äussert sich mit richtiger Abweisung eines den oberen Classen dienenden „Communismus" und unter Hinweis auf die unbefriedigenden britischen Finanzergebnisse G. Cohn, Fin. S. 610.

Unter den Mitteln, welche die Anstalt allgemeiner zugänglich und nutzbar machen und zugleich die Kosten mindern helfen, empfiehlt sich die Vereinigung der Post- und Telegraphenämter und der obersten Verwaltung beider Zweige, welche auch mehrfach in der Praxis besteht, freilich mit der misslichen Folge, dass die Finanzergebnisse beider Zweige sich dann confundiren.

Daten über den Ertrag bei Sax S. 258. Schöttle, S. 323 (von Anfang an bis 1881). Das Betriebsdeficit der Telegraphie im Deutschen Reich war mit ein Anlass zur Vereinigung der Telegraphen-Verwaltung mit der Post. Seitdem lässt sich die Finanzlage der Telegraphie nicht ganz genau feststellen, soll sich aber gebessert haben, zum Theil, nach amtlicher Annahme, unter dem Einfluss des Worttarifs. — In Grossbritannien nach früheren mässigen Ueberschüssen neuerdings Betriebsdeficite, die sogar gewachsen sind: 320,000—470,000 Pf. St., ohne die 326,000 Pf. St. Zinsenlast des Ankaufkapitals, ein Ergebniss, das der unrichtigen Tarifpolitik zuzuschreiben ist, welche die Kosten mehr als die Einnahmen steigerte (s. die parlamentarische Debatte im Jahre 1887 im Bulletin XXI, 632 und G. Cohn, Fin. S. 610). In den Ländern mit vereinigter Post- und Telegraphenverwaltung können nur zum Theil noch die Einnahmen, aber gar nicht mehr die Ausgaben beider Zweige getrennt werden, weshalb hier weitere Angaben unterbleiben. Einige Daten aus den 1870er Jahren in der 1. Auflage S. 103.

Die Telephonie kann im Ganzen nach denselben staatswirthschaftlichen Grundsätzen wie die Telegraphie behandelt werden, mit einzelnen Abweichungen nach örtlichen Verhältnissen. Dass sie ihre Kosten mindestens decke, wird bei ihrer fast ausschliesslichen Benutzung durch gewerbe- und handeltreibende Classen und wohlhabendere Personen vollends zu erstreben sein.

4. Das Gebühren- oder Taxwesen oder der Telegraphentarif bietet in seiner Entwicklung und gegenwärtigen Einrichtung sowie in den Principienfragen vielfache Analogie zum Posttarif. Auch hier handelt es sich um die Wahl eines höheren Stufentarifs, eines ermässigten Zonentarifs und eines wohl-

Digitized by Google

feileren Einheitstarifs in Beziehung zur Entfernung oder Wegelänge, welche das Telegramm zu durchlaufen hat. Der letztgenannte Tarif hat innerhalb der einzelnen Telegraphengebiete (Staatsgebiete, eventuell Vertragsgebiete) obgesiegt, lässt sich jedoch nicht ebenso gut wie der Einheitstarif bei der Post begründen. Ausserdem kann — und sollte auch — der Umfang des Telegramms in verschiedener Weise im Tarif berücksichtigt werden. In diesem Puncte ist die Tarifbildung wohl noch nicht endgiltig zum Abschluss gelangt.

Die Stufen, bez. Zonen wurden anfangs allgemein nach der Entfernung, sodann — entsprechend dem Gewicht bei den Briefen und Packeten — nach dem Umfang des Telegramms gebildet. Letzteres früher gewöhnlich unter Zugrundelegung einer sogenannten Einheitsdepesche von einer mässigen Maximalzahl Worte (gewöhnlich 20), mit Steigerung für feste Zuwüchse von je so und so viel Worten, neuerdings auch (wie schon länger bei submarinen, transoceanischen Kabeln) bloss nach der Zahl der Worte eines bestimmten Maximalumfangs von Sylben oder Buchstaben, anfangs unter Normirung einer festen sogenannten Grundtaxe für jedes Telegramm und Hinzufügung der Wortgebühr, in neuester Zeit auch bloss nach Wortgebühr, doch — wie jetzt wieder in Deutschland (60, im Stadtverkehr 30 Pfennige) — mit Festhaltung eines Mindest-Gebührenbetrags für jedes Telegramm (neuer deutscher „Worttarif").

Die Entwicklung war auch hier bald dem Einheitstarif ohne oder dem Zonentarif mit geringer Rücksicht auf die Entfernung günstig. Dies entspricht theilweise, doch auch nicht so vollständig, wie man häufig annimmt, dem Selbstkostenprincip, weniger dem Princip, in der Tarifnormirung dem Werth der Leistung für den Interessenten Rechnung zu tragen. Denn dieser Werth wächst hier mit der Entfernung stark. (Gut erläutert von Sax, I. 270.) Die analoge Entwicklung hinsichtlich des Absehens vom Umfang der Depeschen wäre, auch entsprechend der Einrichtung in der Briefpost, ein Einheitssatz für eine einfache Depesche eines mässigen, aber meist genügenden Umfangs. Darauf kommt der neueste deutsche Tarif mit seinem Minimum für das Telegramm practisch hinaus (10 Worte zu zahlen). Der strenge Worttarif ohne Mindestbetrag der Depesche (wenn auch noch mit kleiner Grundtaxe daneben) stellte in seiner Festhaltung des Stufenportos eine abweichende Entwicklung dar. Er wurde mit dem Selbstkostenprincip und mit dem Grundsatz höchst möglicher Oekonomie in der Beanspruchung der Leistung gerechtfertigt. Ob ganz hinreichend, war wenigstens nicht unzweifelhaft. Bemerkenswerth waren besonders die Einwände von Sax, S. 301. Beistimmend Schäffle, Tübinger Zeitschrift 1878, S. 423 ff. S. die günstige officielle Beurtheilung des ersten deutschen Worttarifs (mit Grundtaxe, aber ohne Mindestbetrag) in Hirth, Ann. 1877 S. 1088 ff. Die durchschnittliche Einnahme für ein aufgegebenes gebührenpflichtiges Telegramm im internen Verkehr war 1876 nach dem Worttarif 0.93, 1875 nach dem Zonentarif 0.82 Mark, die durchschnittliche Wortzahl resp. 14.24 und 18.32 Worte (nach dem amtlichen Bericht für 1876). Die Rückkehr zu einem Mindestbetrag des Telegramms trägt den erhobenen Bedenken und wohl auch den berechtigten finanziellen Interessen Rechnung.

Hinsichtlich dieser Puncte und mehr noch hinsichtlich der allgemeinen Höhe der Tarifsätze muss sich aber Vieles nach den concreten Verhältnissen des Landes, der Extensivität und Intensivität des Verkehrs u. s. w. richten, und zwar namentlich auch, um das finanzielle Interesse im richtigen Umfange zu sichern. Höhere Sätze sind durch dies Interesse wohl mitunter geboten, ohne dass man immer wegen der etwaigen Abnahme des Verkehrs eine noch grössere Einbusse fürchten müsste.

Es erklärt sich dies aus dem Vorwalten der Geschäftsdepeschen, bei denen grössere Gewinne und Verluste auf dem Spiele stehen, als dass die Höhe des Tarifs — innerhalb gewisser Grenzen — die Zahl so beeinflussen sollte. — Beispiel der Entwicklung des Tarifwesens: Preussen-Deutschland (Sax, I, 365). Erster preussischer Tarif von 1849 20 Pf. für die Depesche von 20 Worten per Meile, Bestellgeld von 5 Sgr., für 10 Worte 1/4 der Gebühr mehr. Dresdener Vertrag von 1850: Zonensystem, 1. Zone bis 10 Meilen 20 Sgr., 2. bis 25 M. 40, 3. bis 45 M. 60, 4. bis 70 M. 80, 5. bis 100 M. 100 Sgr., für die Depesche von 20 Worten. Im Jahre 1857 in 1. Zone 12 Sgr., 1859 desgl. 10 Sgr. und in jeder weiteren Zone 10 Sgr. mehr. 1861 ff. mehrfache Aenderungen, schliesslich 3 Zonen, bis 10, bis 45, über 45 M. mit 8, 10 und 16 Sgr., 1867 auf 5, 10 und 15 Sgr. reducirt und Berechnung nach einem System der Taxquadrate. Von 1. März 1876 an Einheits-Worttarif mit Grundtaxe von 20 Pf. Reichswährung, für jedes Wort 5 Pf. Seit 1. Juli 1886 ohne Grundtaxe 6 Pf. das Wort (im Stadtverkehr 3), doch mit Mindestbetrag für 1 Telegramm von 60 (30) Pf. Im Verkehr mit dem Ausland jetzt regelmässig auch nur Worttarif, ohne Grundtaxe, doch auch mit Mindestbetrag von 60 (mit Grossbritannien von 80) Pf. — Einheitstarif in kleinen Ländern, in Frankreich, Italien, Spanien, England, Oesterreich-Ungarn (Sax, 367), doch jetzt auch mit Hinneigung zu einem, freilich nicht zu hoch anzusetzenden Minimum für das Telegramm. — Besondere Leistungen, bez. Nutzgewährungen werden mit Recht auch beim Telegraphen höher vergütet, eventuell so hoch taxirt, um die damit verbundenen Betriebsschwierigkeiten genügend bezahlen zu lassen und von der Inanspruchnahme absichtlich abzumahnen. So erklärt sich der Satz für das „dringende" Telegramm (in Deutschland das Dreifache der Normaltaxe).

Wie bei der Post, so besteht beim Telegraphen hiernach ein „Einzelgebühren-System", kein „Bauschsystem". Anfänge eines solchen bilden indessen die Verträge, welche Telegraphenverwaltungen mit Zeitungen über die Benutzung bestimmter Linien zu bestimmten Zeiten neuerdings abschliessen, auch in Deutschland. Hier wird ihnen in Nachtstunden ein Draht pachtweise überlassen gegen eine vertragsmässig festgesetzte Bauschsumme, deren Höhe in Deutschland principiell dem geltenden Worttarif schätzungsweise entsprechend bestimmt wird und practisch diese Höhe erreichen soll. Eine wohlfeilere Leistung des Telegraphen zu Gunsten von Zeitungen könnte auch nur dann gebilligt werden, wenn die Zahlung wenigstens die Extrakosten deckte.

Allgemein dagegen ist in den Abonnements einzelner Personen für Telephonie das Bauschgebührensystem zur Anwendung gekommen: hier wohl passend; aber auf genügende Kostendeckung (incl. Zinsen des Anlagekapitals) sollte auch hier, ja wegen der schon angedeuteten Benutzung der Telephonie gerade hier, gesehen werden. Bei Telephonen, welche dem Publicum im Allgemeinen zur Benutzung überlassen werden, besteht dagegen wieder die Einzelgebühr und zwar für das Gespräch in bestimmten Zeiteinheiten.

c. Andere Zweige der materiellen Production, insbesondere Communalanstalten auf diesem Gebiete.

§. 65. Ausser den bisher besprochenen Fällen kommen in unseren Staaten und Gemeinden manche ältere Productionszweige vor, welche vornemlich oder bisher ausschliesslich privatwirthschaftlich behandelt werden, aber doch unter Umständen zugleich unter einer Berücksichtigung der Interessen von Gruppen von Privaten. Darin liegt eine Annäherung an das Gebührenprincip.

Z. B. bei der Forstverwaltung, wenn an bestimmte Consumentenkreise, etwa an die städtische Bevölkerung aus dem Stadtwald, Holz zu einer mässigen Taxe geliefert wird.

Wichtiger ist aber eine andere Reihe von Fällen wesentlich moderner Art, besonders in den Städten, namentlich den Grossstädten, hier und da auch in Abtheilungen des Landgebiets.

Digitized by Google

Hier berühren sich die Finanzprobleme wieder mit den allgemeinsten Organisationsfragen der Volkswirthschaft und Principienfragen der wirthschaftlichen Rechtsordnung. Ohne Erkenntniss dieses Zusammenhangs kann auch die Finanzwissenschaft nicht weiter schreiten. Es zeigt sich hier wieder die Berechtigung des Standpuncts, den ich in der Fin. I, §. 27, 29 als für die neueste Entwicklungsphase der Finanzwissenschaft maassgebend bezeichnete. Die Unfähigkeit, eine solche principielle und abstractere Formulirung der volkswirthschaftlichen und finanziellen Probleme auch nur zu begreifen, ist freilich noch weit verbreitet. An solchen concreten Beispielen wie den im Text besprochenen wird ein etwas besseres Verständniss vielleicht leichter erweckt. — Vgl. für die ganze Frage des Texts Schäffle's Schriften und meine Grundlegung, besonders Kap. 3 und 4 (u. A. § 176) der 1. Abtheilung. S. auch die (socialistische Zeitschrift) „Zukunft", über den Gewerbebetrieb der Communen, Heft 9 und 12. Ueber die bereits erreichte practische und namentlich auch finanzielle Bedeutung solcher Anstalten in preussischen Gemeinden s. die oben genannten Ergänzungshefte zur Zeitschrift des preussischen statistischen Bureaus. Für Berlin das städtische statistische Jahrbuch von Böckh. — Von Sax' übertrieben betonter Unterscheidung zwischen „öffentlichen Anstalten" und „öffentlichen Unternehmungen" und den Folgerungen für die finanzielle Behandlung sehe ich auch hier ab, da ich sie nicht für so wichtig, auch nicht für durchaus richtig und durchführbar halte.

Hier entwickelt sich für gewisse locale materielle „Gemeinbedürfnisse" eine Reihe von „öffentlichen Unternehmungen und Anstalten" der Gemeinde (Grundlegung §. 139, 141, 142).

Es wird wünschenswerth, selbst nothwendig, für die Befriedigung dieser Bedürfnisse besondere grössere Einrichtungen zu schaffen, dabei aber von der privatwirthschaftlichen Speculation unabhängig zu sein, diese Einrichtungen also nicht dem „Privatkapital" und seiner hierfür üblichen Associationsform, der Actiengesellschaft, zu überlassen. Die Entwicklung der Productionstechnik und -Oekonomik gestattet die Uebernahme und Verwaltung der betreffenden Productionszweige aber auch ganz gut auf die Gemeinde, welche mittelst der „öffentlichen Unternehmung" die Sache ausführt.

Es treten dann hier für die Uebernahme, Verwaltung und finanzielle Behandlung ganz ähnliche Gesichtspuncte ein, wie bei den oben betrachteten Gebührenzweigen, z. B. dem Communications- und Transportwesen. Das Gebührenprincip selbst wird, unter Umständen mit einer Annäherung an das privatwirthschaftliche und sogar an das Steuerprincip, — was sich rechtfertigen lassen kann — das leitende für diese Unternehmungen, wobei sich alle betheiligten Interessen richtig befriedigen lassen, auch die finanziellen der Gemeinde, ja diese Interessen öfters in recht zweckmässiger Weise.

Oeffentliche Unternehmungen und Anstalten dieser Art von wesentlich localem Character möchten aus mancherlei Gründen eine grosse Zukunft haben und sich immer mehr ausdehnen, worauf schon jetzt die Entwicklung bei den Culturvölkern sichtbar hinausgeht. Die Concentration der Bevölkerung in grösseren Städten, technische, ökonomische und socialpolitische Gründe, ungenügende Leistungen des privatwirthschaftlichen Systems, wirken zusammen in dieser Richtung, wenn auch im Einzelnen das Ob und Wie nach Localverhältnissen verschieden beurtheilt werden muss. Das Resultat ist die Ausdehnung des gemeinwirthschaftlichen auf Kosten des privatwirthschaftlichen Systems der Production und der Bedürfnissbefriedigung, und hiermit verbunden die Regelung zwischen Leistung und Gegenleistung nach dem Gebühren- statt nach dem Princip der privatwirthschaftlichen Preis-Concurrenz: eine grossartige und überwiegend segensreiche nationalökonomische und socialpolitische Entwicklung, durch welche Privateigenthum der Privaten in „öffentliches" Eigenthum verwandelt

Digitized by Google

und Renteneinkommen aus Besitz den Privaten entzogen wird. Auch dieser Zusammenhang der genannten Probleme mit den höchsten Fragen der Eigenthumsordnung ist bisher selten genug verstanden worden. (S. meine Grundlegung, Abtheilung 2.)

Die wichtigsten bisherigen Fälle betreffen die Wasserversorgung durch Wasserleitungen, die Lichtversorgung durch Gasfabriken und Gasleitungen, nunmehr auch durch Electricitätswerke, die Beseitigung der Ausscheidungs- und Abfallproducte durch Canalisationen; auch das Feuerlöschwesen (mit Beitragspflicht der Feuerversicherungsanstalten) ist hier mit zu nennen. Andere verwandte, aber auch den früher in §. 59 aufgezählten des Verkehrswesens ähnliche oder dazu zu stellende Fälle sind: städtische Viehhöfe, Markthallen u. dgl. m. Daran würden sich die städtischen Verkehrsanstalten (Pferdebahnen u. s. w.) anschliessen. Noch weitere Fälle beginnen wenigstens bereits Gegenstand der theoretischen Discussion zu werden, wie die Uebernahme gewisser Gewerbe auf die Commune, um bessere, unverfälschte Producte zu angemessenem Preise dem Publicum zu bieten. Hier würden sich grosse neue Gebührenzweige entwickeln, denn der Preis würde vornemlich nach Gebührenprincipien festgesetzt werden müssen, gerade im öffentlichen Interesse. Ein, auch finanziell nicht unwichtiger, Specialfall könnte der Uebergang von dem bloss private monopolistische Gewinne begünstigenden System der Apothekenconcessionirung zur „Vercommunalisirung" (wenn nicht zur Verstaatlichung, in Kreisen zur Uebertragung auf diese) der Apotheken werden, die dann entweder durch Pächter oder auf Rechnung der Gemeinde durch Beamte betrieben würden.

Mehrfach ganz richtige Anregungen Seitens deutscher Socialisten, auch Socialdemokraten, so in den genannten Aufsätzen in der „Zukunft". Es wird nur in der Discussion auf dieser Seite leicht vergessen, dass alle solche Dinge sich nur allmälig geschichtlich entwickeln können, und die richtige Entscheidung vom Stande der Oekonomik und Technik abhängt. Die ungemeine sociale Bedeutung können nur die verkennen, welche in Fragen der Gewerbeordnung noch Alles von Regelung des Arbeitsvertrags, Gewerkvereinen u. dgl. m. erwarten, wie einzelne „Kathedersocialisten". Diese Seite der Frage suchte mein Amendement zur Gewerbeordnungs-Reform auf dem socialpolitischen Congress zu Berlin (1877) hervorzuheben: „Die gewerblichen Verhältnisse verlangen ausser einer Reform der Gewerbegesetzgebung auch eine anderweite planvolle Regelung der materiellen Production dadurch, dass auch auf diesem Gebiete die privatwirthschaftliche Speculation soweit als es technisch möglich durch eine zweckmässige Ausdehnung der Staats- und Communalthätigkeit eingeengt wird." Oder, wie es im Programm der christlich-socialen Partei heisst: „Arbeiterfreundlicher Betrieb des vorhandenen Staats- und Communaleigenthums, und Ausdehnung desselben, soweit es ökonomisch rathsam und technisch zulässig ist." S. auch meine Communalsteuerfrage (Leipzig 1878), S. 63. Vgl. Bruch, in den Communalsteuergutachten (Leipzig 1877), S. 21 ff. Hack, Wasserversorgung der Städte. Tübinger Zeitschrift 1878.

Näher auf das Für und Wider dieser Entwicklung einzugehen, ist hier nicht der Ort. Nur in finanzieller Hinsicht ist noch hervorzuheben, dass, bei richtiger, recht wohl möglicher Organisation und Verwaltung, einer solchen Gestaltung principiell und practisch nichts entgegen steht, vielmehr auch in dieser Beziehung Manches dafür spricht. Für jede Art der Unternehmungen wird eine besondere Rechnung und im Allgemeinen eine genügende Verzinsung und Amortisation des Kapitals zu verlangen sein. Ueberschüsse darüber hinaus sind aber nicht unbedingt auszuschliessen, zumal wenn sie zur Vervollkommnung der Einrichtung dienen, aber auch allgemein. Auch Uebertragungen, bez. Ausgleichungen der finanziellen Ergebnisse zwischen verschiedenen Unternehmungen können

Digitized by Google

in Betracht kommen. Der Ueberschuss hat einerseits die Natur einer Gewerbsrente, wie bei einem Privatunternehmen, anderseits unter Umständen Steuercharacter, indem solche Anstalten mitunter als Hilfsmittel der Vertheilung von Gewerbe-, Luxussteuern und namentlich der Erhebung von Verbrauchssteuern wohl mit dienen können. Das Communalfinanzwesen wird durch solche Entwicklung ähnliche Umgestaltungen erfahren, wie das Staatsfinanzwesen durch die Staatseisenbahnen: Die Rückwirkung einer mehr gemeinwirthschaftlichen Organisation der Volkswirthschaft auf die Finanzwirthschaft und kein „entferntes Ziel" (Held) mehr für den Tieferblickenden, wenn wir auch noch im Beginn dieser Entwicklung uns befinden.

Mit Recht wird von Bruch das Verbot der Erzielung von Ueberschüssen (über 5% Zins und 1% Amortisation) der öffentlichen Schlachthäuser in Preussen (18. März 1865) getadelt. A. a. O. S. 24.

Ob, wie und wieweit man namentlich eine Besteuerung mit solchen Einrichtungen verbinden will, ist natürlich wieder nach Besteuerungsgrundsätzen und im concreten Fall nach dessen specieller Lage zu entscheiden, so besonders, wenn es sich bei städtischen Gas-, Wasserleitungen, Viehhöfen um Preis- und Taxnormirungen handelt, welche steuerartig wirken und dem Ueberschuss diesen Character verleihen. Thatsächlich wird aber auch in Deutschland, besonders bei Gasanstalten, schon so vorgegangen, im Gaspreise eine „indirecte Verbrauchssteuer" mit erhoben, welche mit der sonstigen theoretischen und practischen Verwerfung dieser Steuern in Widerspruch steht (Berlin! Gasanstaltsgewinn!). Der Umstand, dass ein solcher Ueberschuss mit auf der monopolistischen Stellung mancher der bezüglichen Einrichtungen beruht, nimmt ihm den Steuercharacter nicht, lässt es aber auch unbedenklicher erscheinen, ihn für die Gemeinde zu erzielen, wo er doch Privaten zufallen würde, wenn die Einrichtung in Privathänden wäre. Ja, grade im Vergleich hiermit rechtfertigt sich vollends der Bezug durch die Gemeinde. Das Endurtheil wird von der Beurtheilung der Verbrauchssteuern (und gewerbsteuerartigen Abgaben) überhaupt und speciell für den Gemeindehaushalt abhängen. Klar muss man sich nur über den Character solcher Ueberschüsse sein. In steuertechnischer Beziehung ist es ein Vorzug, verglichen mit anderen, auch älteren städtischen indirecten Steuern, wie Octrois, eigenen Getränksteuern, auch mit Licenzen u. dgl. m., dass die Schwierigkeiten der Erhebung, die verkehrsstörenden Wirkungen der letzteren und der Controlen hier fortfallen. Es sind eben wesentlich moderne wirthschaftliche und technische Veranstaltungen der Production und der Bedürfniss-Befriedigung, die hier für „indirecte Besteuerung" beginnen mit ausgenutzt zu werden. Das Uebereinstimmende der Entwicklung in verschiedenen Ländern deutet wieder die Gleichmässigkeit der treibenden Momente an, — ähnlich, wie sich in den mittelalterlichen Städten die Accisen, Octrois, Getränkesteuern u. s. w. unter den damaligen Verhältnissen ziemlich allgemein und gleichmässig einbürgerten (Fin. III, §. 27).

Vgl. über die bisherige thatsächliche Entwicklung in Preussen besonders die Daten und Tabellen in den genannten statistischen Ergänzungsheften Nr. 6 und Nr. 16, wo auch die in diesem Puncte characteristischen Verschiedenheiten zwischen Städten und Landgemeinden ziffermässig hervortreten: die grosse Bevölkerungsconcentration in den Städten schafft meist erst die Bedingungen für solche Anstalten und Einrichtungen, — „zahlreiche gleiche Individualbedürfnisse fliessen hier in ein Gemeinbedürfniss zusammen", dem dann die Einrichtung dient: ein Punct auch von theoretischer Bedeutung für die Lehre von den „Gemeinbedürfnissen" und nach meiner Meinung eine Bestätigung der Richtigkeit meiner Auffassungen, in der „Grundlegung", gegenüber G. Cohn u. A. m. Es war z. B. in den Stadtgemeinden Preussens (Heft 16 S. 184) in 1883/84 in Mill. M.:

	Ohne Berlin: Ausgabe incl. Extraordin.	Ohne Berlin: Einnahme	Ohne Berlin: Ueberschuss (— Deficit)	Mit Berlin: Ausgabe incl. Extraordin.	Mit Berlin: Einnahme	Mit Berlin: Ueberschuss (— Deficit)
Gasanstalten	17.24	23.02	5.78	26.47	36.97	10.50
Wasserwerke . . .	7.85	7.55	— 0.30	12.06	11.96	— 0.10
Andere gemeinnützige Anstalten	7.62	5.08	— 2.54	15.25	11.01	— 4.24
zusammen	32.71	35.65	2.95	53.78	59.95	6.17

Unter Abrechnung der Extraordinarien bei den Ausgaben stellen sich die Ergebnisse noch erheblich günstiger (bei den Gasanstalten in beiden Fällen um 1.19, bei den Wasserwerken um 3.21, bei den anderen Anstalten um 3.13 ohne und 5.88 mit Berlin, im Ganzen um bez. 7.53 und 10.28 Mill. M.). D. h. die Gasanstalten allein ergaben dann 11.69, die Wasserwerke 3.11, alle Anstalten zusammen 16.45 Mill. M. Ueberschuss (incl. Berlin). Theils sind so also die Kosten wichtiger städtischer Anstalten durch „Gebühren" u. s. w. grossentheils gedeckt, theils anderweite eigentliche Steuern entsprechend weniger gebraucht worden. Der Ueberschuss von 10.5 bez. 11.69 Mill. M. bei Gasanstalten allein ist fast $^1/_7$, bez. über $^1/_7$ der sämmtlichen directen Staatssteuern der Städte (74.79 Mill. M.). In den Landgemeinden war gleichzeitig dieselbe Rubrik („gewerbliche Anlagen zu Gemeindezwecken und gemeinnützige Anstalten") nur 874,000 M. in Ausgabe und 244,000 M. in Einnahme (beachtenswerth namentlich in der Rheinprovinz). (Ergänzungsheft 16, S. 249).

In Berlin speciell war 1885/86 (Statist. Jahrbuch XIII, 378) die Einnahme der städtischen Gasanstalten (ohne Einrechnung des Werths der öffentlichen Beleuchtung) 14.23, die Ausgabe (incl. Kosten der öffentlichen Beleuchtung) 8.95, der Ueberschuss 5.29 Mill. M.; bei den städtischen Wasserwerken 1.64, die Mehrausgabe bei den Canalisationswerken (incl. Rieselgütern) im Ordinarium 1.77 (Einnahme 3.38, worunter 1.53 Mill. M. Canalisationsabgaben), die Verwaltung des Centralviehmarkts ergab 0.42, des Centralschlachthofs 0.15 Mill. M. Ueberschuss. Der „Steuercharacter" von Ueberschüssen bei Gasanstalten würde noch deutlicher hervortreten, wenn der angeregte Plan durchgeführt würde, den Gaspreis der städtischen Gasanstalt auf den Kostenbetrag herabzusetzen (d. h. von 16 Pf. per Kubikmeter auf ca. 10) und dafür auch unter dem Namen „Gassteuer" einen Zuschlag im Betrage der Differenz zwischen bisherigem Preise und Kostenpreis zu erheben, dann auch gleichzeitig vom Gase der englischen Gasgesellschaft, die in Berlin noch immer neben der städtischen in einem Theil des Weichbilds besteht und nur einen mässigen Entschädigungsbetrag an die Gemeinde zahlt (1885/86 461,000 M.).

§. 66. — B. Gebühren der Volkswirthschaftspflege.

Hier werden, ohne näheres Eingehen auf das Einzelne, die oben in §. 50 bereits angegebenen einzelnen Zweige kurz dargestellt. Wie früher schon bemerkt (S. 76, 85), gehören einige dieser Gebühren nach dem Character der obrigkeitlichen Functionen, an die sie sich knüpfen („Beglaubigung", „Beaufsichtigung", „Genehmigung" u. s. w.) auch zugleich zu den Verwaltungs-(Amts-)Gebühren, also unserer ersten Hauptclasse von Gebühren. Nach den ökonomischen Wirkungen der bezüglichen „amtlichen Dienstleistungen" sind sie aber auch hier an dieser Stelle unter den „Gebühren der volkswirthschaftlichen Verwaltung" auf dem Gebiete des „Cultur- und Wohlfahrtszwecks" einzureihen. Die von Schall (Handbuch III, 121) gerügte Wiederholung ist also, wie schon bemerkt, eine beabsichtigte.

1. Beglaubigungsgebühren:

a) Eichgebühren, für die amtliche Beglaubigung der vom Privatgewerbe gelieferten Maasse und Gewichte durch Staatsbehörden. Solche Beglaubigung ist im öffentlichen Interesse geboten. Es liesse sich rechtfertigen, sie unentgeltlich zu leisten. Doch sind

Digitized by Google

mässige und zweckmässig abgestufte Gebühren, welche in der Regel der Benutzer (Geschäftsmann) tragen wird, zulässig. Sie wirken wie eine Art Gewerbesteuer und tragen überhaupt nicht immer den reinen Gebührencharacter, sondern zugleich denjenigen einer Steuer, so nach ihrer Höhe in Frankreich, wo dann das Gewerbesteuerartige und selbst das Wesen einer „indirecten" Steuer noch mehr hervortreten.

Vgl. Rau, Volkswirthschaftspolitik, über Maasswesen, §. 230 ff. Jolly, Maass und Gewicht im Schönberg'schen Handbuch I. Deutsche Eichgebührentaxe vom 12. December 1869, mit mehreren Nachträgen. Neue Taxe vom 28. December 1884. Die Taxen gewöhnlich dreierlei Art: für Eichung, Berichtigung und Prüfung ohne Stempelung, dann verschieden für die einzelnen Maasse, Gewichte, Waagen und deren Grössen. Die Eichgebühren fliessen in die Casse der Einzelstaaten, da die Eichungsämter diesen angehören. Auf dem Etat des Reichs daher die Normaleichungscommission fast nur mit Ausgaben. Die Reform des Maass- und Gewichtswesens hat zeitweilig die Einnahme aus den Eichgebühren in Deutschland ziemlich erhöht, z. B. in Preussen (nebst angeschlossenen Theilen) 1870 41,811, 1871 320,803, 1872 378,414, 1873 136,279, 1874 145,734 Thlr. (amtlich, Preussisches Handels-Archiv 1876 I, 620). — v. Hock, öffentliche Abgaben S. 256 (Cimentirungstaxen). — In Frankreich steuerartige Höhe der Eichgebühren, auch nach dem Kriege, wie bei den indirecten Steuern, Erhöhung der Sätze. S. Fin. III, §. 309. Ertrag so jetzt $4^1/_2$ Mill. Fr.

b) Gebühren für die amtliche Beglaubigung des Feingehalts der Gegenstände aus edlen Metallen (Punzirung). Die principielle Frage des Zwangs zu einer solchen Beglaubigung ist streitig. Besteht der Zwang oder werden Objecte auf Wunsch geprüft und der Feingehalt amtlich beglaubigt, so sind mässige Gebühren gerechtfertigt. Auch diese Abgaben gehen nach Einrichtung und Höhe wohl mit in Steuern über (Frankreich).

Vgl. A. v. Studnitz, gesetzliche Regelung des Feingehalts von Gold- und Silberwaaren, Pforzheim 1872, 2. A., mit reichem legislativem Material. Wichtig und lehrreich die französische Gesetzgebung von 1797 (19. Brumaire VI), Erhöhung der Sätze, in Besteuerungstendenz, 1872. Darüber eingehend in Fin. III, S. 702—707. Ertrag 5—7 Mill. Fr. — Mehr reinen Steuercharacter hat die britische Steuer von Gold- und Silbersachen, Fin. III, S. 280. — In Deutschland jetzt Reichsgesetz über Feingehalt von Gold- und Silberwaaren vom 16. Juli 1884, aber nur mit Zwang zur Angabe des Feingehalts mittelst Stempels, nicht mit amtlichem Stempelzwang und Gebühren. — Oesterreich, „Punzirung", amtliche Zwangscontrole, mit Gebühren, Gesetz vom 19. August 1865. Ertrag jährlich 150—175,000 fl. — Italien, steuerartig, Ertrag 2 Mill. Fr.

c) Gebühren für die amtliche Beglaubigung der Qualität von Producten, speciell von Fabrikaten (z. B. „Linnenleggen", noch in Westphalen).

Die freihändlerische Doctrin ist solchen „Einmischungen" der Obrigkeit abhold, die Praxis hat sie meistens aufgegeben. Die Erfahrungen neuerer Zeit mit der Verschlechterung, Verfälschung und gesundheitswidrigen Beschaffenheit vieler Nahrungs- und Genussmittel und anderer Artikel (z. B. Gewebe) sind der obligatorischen oder facultativen Einführung einer Controle der Verwaltung wieder günstiger. Die obrigkeitliche Beschau von Nahrungsmitteln, um die Abwesenheit von zufälligen (natürlichen) Schädlichkeiten zu constatiren, schliesst sich an. Eine Erhebung von

Gebühren für die amtlichen Leistungen mit dem Bestreben, dadurch die Kosten der Einrichtung zu decken, also demgemäss nach ihrer Höhe normirt, ist dann gerechtfertigt. Diese Gebühren werden etwa wie eine Gewerbesteuer mit wirken. Der Uebergang in indirecte Verbrauchsbesteuerung (z. B. etwa „Fleischsteuer" in dieser Form bei Fleischschau, in Verbindung mit Schlachthöfen) wäre möglich und muss im concreten Fall wieder nach Besteuerungsgrundsätzen beurtheilt werden. Manche der betreffenden Thätigkeiten werden passend von Communalbehörden ausgeübt, die Gebühren dann auch Communalgebühren werden. Einige dieser Gebühren gehen in die folgende Kategorie mit über.

In Berlin z. B. 1885/86 Kosten der städtischen Fleischschau 282,000 M. (davon Entschädigung an Fleischbeschauer 143,000 M.), Schaugebühren 262,000 M. (Statist. Jahrbuch XIII, 381).

2. Aufsichtsgebühren. Sie haben ihren Platz da, wo im öffentlichen Interesse über Privatwirthschaftsbetriebe eine amtliche Aufsicht geführt wird, um Fährlichkeiten für das Publicum zu verhüten, das Arbeitspersonal vor Nachtheilen zu schützen, die technisch richtige und ökonomisch sparsame Ausnutzung von Naturschätzen Seitens privater Eigenthümer und Bewirthschafter zu verbürgen u. dgl. m. Das Ob und Wie dieser staatlichen „Einmischung" ist öfters strittig, aber mehr im Einzelnen, als im Princip. Das Gebiet gewinnt auch nach neueren Erfahrungen wieder an Ausdehnung. Die unentgeltliche Leistung der Aufsicht kommt vor (z. B. bei den Fabriken). Gebühren sind aber allgemein zur Kostendeckung der Einrichtung gerechtfertigt. Selbst der technisch durch Regulirung und Erhöhung der Abgabesätze leicht durchführbare und vorgekommene Uebergang der Gebühr in Steuer ist unter Umständen nach Besteuerungsgrundsätzen zu rechtfertigen.

Wichtigere Beispiele sind:

a) Apothekenrevisionen und Gebühren dafür. Aehnliche Revision von Privatheilanstalten u. dgl. Für Visitation der Apotheken im französischen Etat jetzt über 300,000 Fr. jährlich (Fin. III, S. 783).

b) Dampfkessel-Proben und -Revisionen und Gebühren dafür. Auch weiter Controlen besonders gefährlicher Betriebe (Explosionsstoffe u. dgl. m., in Frankreich Mineralwasserfabriken), Eisenbahn-Besichtigungen u. s. w.

c) Fabrikaufsicht, um zu sehen, ob und wie die sogenannten Fabrikgesetze (Arbeiterschutzgesetze) durchgeführt werden. Gebühren zur Kostendeckung dieser Aufsicht Seitens der Fabrikanten sind nicht üblich, aber wären allenfalls statthaft.

d) Gebühren für die Aufsicht von Privat-Bergwerken (Ausübung der „Berghoheit" in diesem Sinne). Im Interesse der Sicherheit des Betriebs und dauernderer Betriebsfähigkeit des Werks ist solche Aufsicht geschichtlich vielfach vorgekommen, hat sich modificirt meist bis in die Gegenwart erhalten, ist auch principiell gerechtfertigt und war dann und ist zum Theil noch jetzt mit Gebühren verbunden, welche freilich nach ihrer Höhe leicht in Steuern übergehen können. Zusammenhang mit eigentlichen Bergwerkssteuern. (Rau, Fin. I, §. 182. Nach preussischem Gesetz vom 12. Mai 1851 eine Aufsichtssteuer von 1 % des Rohertrags. S. meine Abhandlung directe Steuern im Schönberg'schen Handbuch, 2. A. III, §. 89. Arndt, in Conrad's Jahrbüchern 1881.)

e) Gebühren für die Aufsicht von Privat-, Corporations-, Gemeindeforsten durch den Staat (Ausübung der „Forsthoheit" in diesem Sinne). Von dieser Aufsicht gilt Aehnliches wie von derjenigen für Bergwerke. Besonders kommt die Gefahr leichtfertiger und gewinnsüchtiger Abholzung oder zu grosser Ausholzung Seitens der Privateigenthümer in Betracht. Gebühren für diese Aufsicht sind zulässig.

Digitized by Google

Hieher gehört auch die „Beförsterungsgebühr" für die Mitbewirthschaftung der Gemeinde- und Stiftungswaldungen durch Staatsforstbeamte. (Rau, Fin. I, §. 245. Nach dem französischen Code forestier Art. 1806 jährlich durch das Finanz-Gesetz bestimmt und nach der Grundsteuer aufgelegt.) Bezügliche Gebühren können auch unter Classe 4 unten mit eingereiht werden.

f) Gebühren für die Aufsicht über die Ausübung der Jagd und Fischerei, um die Innehaltung der Schonzeiten sicher zu stellen u. s. w. Die „Jagdscheingebühren" (unten Nr. 3, c) können gleichzeitig hierfür mit dienen.

3. Erlaubnissgebühren: für die Gewährung der behördlichen Erlaubniss, privatwirthschaftliche Unternehmungen herzustellen und zu betreiben, einzelne Thätigkeiten vorzunehmen, gewisse Berufe auszuüben u. s. w., daher auch „Concessionsgebühren" zu nennen —. „Gebühren" sind die betreffenden Abgaben nur unter zwei Voraussetzungen: dass nicht schon das gemeine Recht hier allgemeine Freiheit der Bewegung gewährt, denn sonst wäre die in einzelnen Fällen erhobene Abgabe von vornherein „Steuer"; ferner dass die Abgabe nach Maassstab und Höhe nur den Zweck verfolgt, für die nothwendige Mühewaltung und Kosten der Behörde Ersatz oder Beitrag zum Ersatz zu leisten, andernfalls, also namentlich bei grösserer Höhe, würde sie wieder „Steuer". Je nach der Gestaltung des Gewerberechts, der Knüpfung des Rechts, einen Beruf auszuüben, an den Nachweis der Fähigkeit — wo dann auch liberale Berufe in Betracht kommen — hat dies Gebührengebiet einen verschiedenen Character und eine verschiedene Ausdehnung. Principiell ist es berechtigt. Der Uebergang der Gebühr in Steuer kommt vor und ist nach Besteuerungsgrundsätzen mitunter zulässig (z. B. Erhebung einer Luxussteuer in der Abgabe für Jagdscheine).

Wichtigere Beispiele aus der Gegenwart sind:

a) Gebühren für die Ablegung des Fähigkeitsnachweises vor öffentlichen Behörden. Z. B. Prüfungsgebühren der Seeschiffer für die Schiffer- und Steuermannsprüfung (5, bez. für die Prüfung zur grossen Fahrt 10 Thlr.), nach reichsgesetzlicher Bestimmung vom 30. Mai 1870 in Deutschland. Der Ertrag fliesst in die Landescassen. Die bundesräthliche Commission von 1877 beantragte eine Reichsgebühr daneben von 10 M., ferner für Approbationsscheine der Aerzte und Apotheker von 20 M.

b) Specielle Concessionsgebühren für das Recht, eine gewisse Unternehmung einzurichten oder so und so zu betreiben u. s. w., wo die Behörde begutachtend und beaufsichtigend mitwirken muss: z. B. Gebühren für Concessionen von Eisenbahnen, Canälen, Strassen, Schifffahrtsbetrieb, von Fabriken hinsichtlich der Beschaffenheit der Gewerbsanlage u. dgl. m.

c) Gebühren für das Recht der Ausübung der Jagd (Jagdscheine). Diese verbreitete Abgabe geht leicht in Steuer über. So in England, Normalsatz im Jahre 3 Pf. St., Ertrag an 180,000 Pf., Staatssteuer (Fin. III, S. 345); in Frankreich jetzt 18 Fr. für den Staat, 10 Fr. für die Gemeinde, Ertrag bez. 7 und 4 Mill. Francs (Fin. III, S. 558); in Preussen (Jagdpolizeigesetz vom 7. März 1850) Jagdscheine für Ausübung der Jagd vorgeschrieben. Kosten 1 Thlr., als Kreisabgabe.

d) Licenzgebühren für die Errichtung und den Betrieb von Gast- und Schankgewerben, Lotterien u. dgl. m. Diese Gebühren haben mit den Con-

cessionsgebühren und den allgemeinen Aufsichtsgebühren Verwandtschaft, indem sie als Beitrag zur Kostendeckung besonderer Ueberwachung u. dgl. dienen. Vornemlich stellen sie aber, zumal in hohen Sätzen (England), eine Art specieller Gewerbesteuer und eventuell indirecter Verbrauchssteuer dar und sind daher nach anderen Rücksichten zu beurtheilen. Mehrfach stehen sie mit der Veranlagungstechnik der betreffenden indirecten Steuern in Verbindung. S. über England Fin. III, S. 329—338, Ertrag (für den Staat) 2 Mill. Pf. St. gegenwärtig; über Frankreich eb. passim, besonders §. 304. Ertrag jetzt 13 Mill. Fr.

e) Patentgebühren. Hier sind genau genommen zweierlei Arten von Abgaben zu unterscheiden: einmal eigentliche, meistens fixe Gebühren, als Beitrag zur Kostendeckung des öffentlichen Patentwesens oder als Ersatz für die Mühewaltung der Behörde bei der Erledigung der Patentgesuche; sodann Abgaben in meist mit der Dauer des Patents steigenden Sätzen, welche wesentlich eine Vergütung für die Verleihung des Patentrechts als solchen bilden sollen und nicht den Character der reinen Gebühr, sondern den einer Steuer haben. Die erste Art der Abgabe ist als Gebühr durchaus gerechtfertigt. Die zweite empfiehlt sich grundsätzlich, und zwar auch in den üblichen progressiven Sätzen, die mit darauf hinwirken sollen, dass ein Patent nicht unnöthig lange aufrecht erhalten wird, und nach dem Wesen des ganzen Patentrechts, was indessen hier nicht näher begründet werden kann. Die Frage der Patentgebühren hängt eng mit der ganzen Einrichtung des Patentwesens und mit gewissen principiellen wirthschaftlichen und rechtlichen Puncten desselben zusammen. S. Klostermann im Schönberg'schen Handbuch (2. A. II, S. 654). Daselbst die Gebührensätze in einigen Hauptstaaten; auch Klostermann, Patentgesetzgebung, 2. A., Berlin 1876, S. 175 ff. Nach dem deutschen Reichsgesetz über Patente vom 25. Mai 1877 sind bei der Anmeldung eines Patentgesuchs „für die Kosten des Verfahrens" 20 M., dann für die Ertheilung des Patents 30 M., im 2. und jedem folgenden Jahre bis zum Ablauf des Patents (Maximum 15 Jahr) 50 M. jährlich mehr zu zahlen, also 750 M. Maximalsatz. Die Kosten des Patentamts sind von 5—600,000 M. anfangs, auf ca. 750,000 M. jetzt (1889/90), die Einnahme aus Patentgebühren für die Reichscasse, noch fortwährend (auch wegen des Progressivtarifs) gestiegen, 1884 1.27, 1888/89 1.78 Mill. M. — Grossbritannien, s. Fin. III, S. 265, Ertrag ca. 100,000 Pf. St. — Frankreich, s. eb. §. 237, Ertrag 2.2 Mill. Frcs.

Unter der erstgenannten Patentabgabe kann auch noch eine besondere Registergebühr vorkommen, ähnlich wie Gebühren für die Eintragungen in die (literarischen) Urheber-, in die Musterschutz- und die Markenschutzregister. Ihrem Wesen nach sind diese Registergebühren von der eigentlichen Patentgebühr verschieden. Deutsches Musterschutzgesetz vom 11. Januar 1876: Für jede Eintragung oder Niederlegung von Mustern 1 M. per Jahr für die ersten 3, 2 M. für das 4. bis 10., 3 M. für das 11. bis 15. Jahr, Eintragungsschein und Auszug aus Registern je 1 M. — Deutsches Markenschutzgesetz vom 30. November 1874.

4. Gebühren für die Mitwirkung des Staats oder anderer öffentlicher Körper bei der Durchführung von Schutz- und Nutzmaassregeln verschiedener Art, so gegen Wassersgefahr, von landwirthschaftlichen Reformen, von Bodenmeliorationen u. dgl. m., beim Betrieb der Forstwirthschaft, des Bergbaus, der Gewerke der Privaten u. s. w. Die Mitwirkung kann in der Einrichtung von Behörden zur Leitung und Ausführung der Maassregel oder in der Bereitstellung von Staatsbeamten für die Zwecke der Privatbetriebe bestehen.

Die bezüglichen Fälle können auch in solche übergehen, wo der Staat, der Selbstverwaltungskörper eine Schutz- oder Nutzmassregel für sich selbst, bez. im allgemeinen öffentlichen Interesse ausführt, aber wegen der Bewirkung eines gleichzeitigen separaten Privatnutzens specielle Privatinteressenten zu Beiträgen mit herangezogen werden (Wasserbaubeiträge, Meliorationsbeiträge von Grund- und

Digitized by Google

Hausbesitzern, ganzen Gemeinden, Kreisen, Provinzen zu Staatsunternehmungen dieser Art).

Die Nothwendigkeit und principielle Berechtigung solcher Mitwirkungen kann im Allgemeinen, aller geschichtlichen Erfahrung gegenüber, nicht wohl bestritten werden. Im einzelnen Fall wird aber vorsichtige Erwägung aller Verhältnisse geboten sein, ob, wann, wie, unter welchen pecuniären Bedingungen sie erfolgen soll. Wo sich irgendwie die Sache einrichten lässt und die Unentgeltlichkeit der Leistung oder Hilfe nicht aus triftigen volkswirthschaftlichen, socialpolitischen und dergleichen Gründen erfolgt, sind Gebühren und Beiträge der Privatinteressenten zu erheben, im Einzelnen nach der Art der Fälle manchfach in Form und Höhe verschieden.

Wasserbaubeiträge an den Staat in Baden. Deichabgaben sind meist Einnahme der besonderen Deichverbände. Das Detail gehört nicht hierher. S. auch unten §. 74.

5. Gebühren für die Benutzung von öffentlichen Anstalten und Einrichtungen, welche für einzelne Zweige der materiellen Production dienen, Seitens der Privaten, z. B. Gebühren in Staatsgestüten, Productensammlungen, Baumschulen u. dgl. m. An sich gerechtfertigt, können auch diese Gebühren doch mitunter absichtlich so niedrig angesetzt oder ganz erlassen werden, um im allgemeinen volkswirthschaftlichen Interesse die bessere Entwicklung einzelner Productionszweige zu begünstigen.

Auch hier kann nicht näher auf das Einzelne eingegangen werden. Es gehört in die Volkswirthschaftspolitik. Finanziell am Wichtigsten sind die Einnahmen der Staatsgestüte für Sprunggelder, deren Erhebung auch aus sachlichen Gründen passend ist, aber, wie auch die ganze Regelung dieser Gebühren, vornemlich nach volkswirthschaftlichen Gesichtspuncten zu erfolgen hat. Einnahme der preussischen Gestütverwaltung jetzt 2.1—2.3 Mill. M., im Etat für 1889/90 2.12 Mill. M., davon Sprung- und Füllengeld 1.437 Mill. M. (in verschiedenen Sätzen), neben einer Gesammtausgabe der Gestütverwaltung von 4.83 Mill. M.

Im Staats-, wie Communalhaushalt kommen noch manche einzelne ähnliche Gebühren ausser den in diesem Paragraphen genannten vor. Es ist das im Allgemeinen berechtigt, um Specialleistungen oder Vortheile oder Kostenbestreitungen für einzelne Interessenten, den Forderungen richtiger Finanzpolitik gemäss, auch von diesen Personen möglichst vergüten zu lassen. Nicht immer „zu viel“, sondern „zu wenig“ Fiscalismus ist hier mitunter zu tadeln, weil dadurch falscher Communismus zu Gunsten Einzelner, öfters selbst Gutsituirter, auf Kosten des „gemeinen Säckels“ betrieben wird.

Zweiter Hauptabschnitt.

Höhe und Erhebungsform der Gebühren.

1. Abschnitt.

Höhe der Gebühren.

I. — §. 67. Allgemeine Grundsätze. Sie ergeben sich für die einzelnen Kategorieen der Gebühren aus der Betrachtung des Verhältnisses, in welchem bei der betreffenden öffentlichen Thätigkeit das allgemeine öffentliche und das Privatinteresse Einzelner, dann die Kostenverursachung durch jenes und durch dieses steht. Natürlich muss man sich hier in der Regel mit ungefähren Vergleichungen und Abwägungen begnügen, welche aber für den Zweck auch ausreichen. Manche Fingerzeige enthalten bereits die Ausführungen in den vorhergehenden Abschnitten.

Absolute Regeln und Grundsätze für die richtige Höhe der Gebühren lassen sich wieder nicht aufstellen, weder im Allgemeinen, noch für die einzelnen Kategorieen.

Denn nach den Zeit- und Landesverhältnissen, nach den herrschenden Anschauungen vom Recht und von der Nothwendigkeit und Zweckmässigkeit der Förderung der Cultur und Volkswirthschaft durch die directe Mitwirkung des Staats und der öffentlichen Körper ist das maassgebende Verhältniss zwischen öffentlichem und Privatinteresse bei einer öffentlichen Thätigkeit selbst verschieden oder — was auf dasselbe hinauskommt — wird es verschieden beurtheilt.

Man muss sich daher darauf beschränken, für gewisse Perioden und Länder, in denen im Grossen und Ganzen wenigstens eine Gleichmässigkeit der Verhältnisse, der mit in Betracht kommenden Factoren, der Anschauungen besteht, Regeln von stets mehr oder weniger historischer und örtlicher Relativität zu gewinnen, so insbesondere jetzt für die heutigen Culturvölker der europäischen Civilisation.

Ueberall in der Praxis spricht aber gerade in der Frage der Höhe der Gebühren auch die geschichtliche Entwicklung der Finanzen und die bestehende Finanzlage mit und, auch theoretisch betrachtet, berechtigtermaassen, weil immer ein Spielraum für die Höhe der Sätze zugegeben werden kann.

Man wird daher auf eine richtige Höhe der Gebühren hinwirken, aber für die Umgestaltungen, besonders für solche, welche mit einer Verminderung der öffentlichen Einnahmen verbunden sind, Zeit gewähren und passende Gelegenheit wahrnehmen müssen. Die zu starke Hintansetzung vorhandener Finanzinteressen im Gebührenwesen Seitens der Theorie wird nur zu leicht Reformen in der Praxis hemmen.

Digitized by Google

Da in manchen Fällen der Uebergang der Gebühr in einen privatwirthschaftlichen Preis und Gewinn und in eine Steuer möglich ist und vorkommt, wie wir wiederholt im Vorausgehenden sahen, so wird auch für die Wissenschaft eine Stellungnahme zu der Frage geboten, ob, wann, wie und wie weit, insbesondere in welcher Höhe des Abgabesatzes eine solche Gestaltung principiell zulässig sei. Ohne Weiteres und unbedingt darf sie auch von der Wissenschaft nicht abgewiesen werden. Nur muss die letztere den verschiedenartigen Character einer solchen den Namen „Gebühr" führenden Abgabe hervorheben, das Steuerelement darin nach Besteuerungsgesichtspuncten beurtheilen und befürworten, dass in der Praxis, d. h. in den Finanzrechnungen und in der Finanzstatistik, nach Möglichkeit eine Trennung der verschiedenen Bestandtheile erfolgt.

Welche Schwierigkeiten hier vorliegen und bei welchen sogenannten Gebühren solche Verhältnisse vorkommen und eventuell Uebergänge in Steuern berechtigt sind, ist in den vorausgehenden Abschnitten mehrfach berührt worden. Vgl. Stein, Fin., 3. A., S. 267 ff., mit viel Willkürlichem und — trotz der gegentheiligen Versicherung der „Klarheit" — mit viel Unklarem in der Beantwortung. Die Höhe der Gebühr solle weder nach dem Werth der Leistung für den Gebührenpflichtigen, noch nach den Kosten derselben für die Regierung bemessen werden, theils weil man beides nicht berechnen könne, theils weil die Kosten mit dem Werth für den Einzelnen nicht in Verhältniss ständen. Die Gebühr habe vielmehr den Character der Verkehrssteuer (! während Stein gerade sonst streng Gebühr und diese Steuer unterscheidet), die Höhe der Gebühr sei ein Steuerfuss, was entweder nichtssagend ist oder etwas ganz Falsches sagt. Dabei die unerfüllbare Forderung, dass die Gebühr durch ihre Höhe den Einzelnen nicht von dem mit Gebühr belegten Verkehrsact abhalte. Ganz willkürlich ist die Forderung, dass bei „örtlichen Anlagen" Verzinsung und Amortisation des Anlagekapitals aus den Gebühren, die Kosten der Verwaltung aus den Steuern gedeckt werden sollen. In der neuesten Auflage (5.) wieder anders (II, 1, 274): „oberstes Princip alles Gebührenfusses, dass die Höhe jeder Gebühr im umgekehrten Verhältniss zu der Häufigkeit ihres Vorkommens stehen müsse", denn je seltener sie sei, desto mehr herrsche in ihr der individuelle Character, das individuelle Interesse. Daher nur sehr niedrige Gerichts- und Verwaltungsgebühren, sehr hohe für fachmännische Thätigkeiten (Schätzungen, Gutachten). Es läuft dies einigermaassen auf dasselbe hinaus, wie in meiner Theorie (1. Aufl. §. 317 ff.), die Stein übrigens nicht kennt oder ignorirt. Die zugespitzte Formulirung der Antwort auf die Frage nach der Höhe der Gebühren thut den Dingen aber, wie so oft bei Stein, Gewalt an und generalisirt viel zu sehr.

In ähnlicher Weise sind von der Wissenschaft diejenigen Fälle, welche principiell und practisch gar nicht Gebühren, sondern nur in Gebührenform gekleidete Steuern sind — wie mehrfach auf dem Gebiete der Rechts-, der Gerichtsgebühren — aus dem Gebührenwesen ganz auszuscheiden, die betreffenden Abgaben nach „Ob" und Höhe aus Besteuerungsgesichtspuncten zu beurtheilen und ist dann ebenfalls ihre möglichste Ausscheidung aus dem Gebührenwesen in der Praxis anzuregen.

II. — §. 68. **Einzelne leitende Grundsätze.** Nach dem Gesagten dürfen für unsere Zeit und unsere Staaten wohl folgende aufgestellt werden:

1. Am Niedrigsten sollen im Ganzen die Rechts- und die allgemeinen Verwaltungsgebühren sein.

Denn hier handelt es sich immer um die Verwirklichung der — namentlich vom modernen Rechtsbewusstsein — als die wesentlichsten anerkannten Aufgaben des Staats: um die practische Durchführung und Aufrechterhaltung der ganzen Rechtsordnung. Das Gesammtinteresse steht hier voran, auch wenn dem Einzelnen ein specieller Vortheil, z. B. in einer Anerkennung eines bestrittenen Rechts, zu Theil wird. Nur wo Jemand durch seine Schuld eine Staatsthätigkeit nöthig macht (z. B. in der Criminaljustiz, bei leichtsinnigen Civilprocessen) oder wo die öffentliche Thätigkeit für den Nutzniesser schon einen genauer bestimmbaren ökonomischen Werth hat, wie auf manchen Gebieten der allgemeinen Verwaltungsgebühren, sind höhere Gebühren, eventuell bis zum Betrage der Kostendeckung, statthaft, mitunter selbst geboten. Natürlich gilt das Gesagte nur, soweit die betreffenden Abgaben als „Gebühren", nicht soweit sie als, eventuell berechtigte, „Steuern" in Betracht kommen, wo dann auch höhere Sätze richtig sein können. (§. 33—45.)

2. Nächst dem sind die Gebühren im Gesundheitswesen, soweit sie überhaupt zulässig erscheinen, möglichst niedrig anzusetzen. (§. 47.)

3. Auch die Gebühren im Unterrichts- und Bildungswesen sind thunlich niedrig zu halten, und zwar um so niedriger, je niedriger der Rang der betreffenden Schule und je erwünschter die Verbreitung eines Bildungsmittels ist. Daher hie und da Unentgeltlichkeit statt Gebühr, aber anderseits auch, zumal bei höheren Schulen, eine genügende Höhe der Gebühren, um eine angemessene Betheiligung des Einzelnen an der Kostentragung herbeizuführen. (§. 47.)

4. Höher dürfen im Allgemeinen und müssen meistens die Gebühren der volkswirthschaftlichen Verwaltung sein. (§. 49—66.)

Denn hier handelt es sich grossentheils um materielle Leistungen des Staats und der anderen öffentlichen Körper, oft erheblichen Kostenbetrags, — Leistungen, deren ökonomischer Werth vielfach ein mehr individueller, sich unter den Einzelnen mehr differenzirender, für den Einzelnen eher zu bestimmen ist, während die Leistung für das Ganze nicht immer eine wirklich allgemeine Bedeutung hat. Auf diesem Gebiet liegt auch keine so principiell nothwendige und so bestimmt begrenzte Aufgabe des Staats u. s. w. vor. Der Wechsel zwischen Privat- und öffentlicher Thätigkeit ist geschichtlich häufig. Im Fall der Privatfürsorge für die Leistung hat der Einzelne dann ohnehin den privatwirthschaftlichen Preis zu entrichten.

Unter den verschiedenen volkswirthschaftlichen Gebühren müssen diejenigen am Niedrigsten sein, welche sich an Thätigkeiten von erheblichem allgemeinen Interesse und an dem Staate als solchem (der Gemeinde u. s. w.) besonders oder ausschliesslich eignende Functionen knüpfen; diejenigen am Höchsten, wo das individuelle Interesse ganz überwiegt, die Differenzirung der öko-

Digitized by Google

nomischen Wirkungen für die einzelnen Nutzniesser oder Benutzer einer öffentlichen Leistung unverkennbar, das Maass davon selbst, wenigstens ungefähr, bestimmbar und die Uebernahme der Thätigkeit durch den Staat oder durch einen Selbstverwaltungskörper weniger nothwendig ist.

Daher in Betreff der einzelnen Kategorieen, unter Bezugnahme auf manche Bemerkungen in den Abschnitten über das System der Gebühren, etwa folgendermaassen:

a) Sehr niedrig, mit eventuellem Uebergang des Gebührenprincips in oder Annäherung an das Princip der reinen Ausgabe: die meisten Beglaubigungs- (einschliesslich der unter denselben Gesichtspunct fallenden Münzprägegebühr), Beschau-, Aufsichts-, auch Erlaubnissgebühren, letztere jedoch nur dann, wenn die gewährte Erlaubniss (Concession) nicht zu besonderen ökonomischen Vortheilen für den Betreffenden führt, in welchem Falle unter Umständen grade sehr hohe Gebühren, die dann eine Gewinnbetheiligung des öffentlichen Körpers an dem Concessionsunternehmen darstellen, berechtigt wären (Apotheken-Concessionen!). (§. 66, 51.)

b) Auch niedrig, aber unter Umständen etwas höher als in der vorigen Kategorie: die Wegegelder auf gewöhnlichen und Kunststrassen bei intensiverer Verkehrsentwicklung, Fortfall des Wegegelds unter Umständen vorbehalten. (§. 55—58.)

c) Höher, nach dem Zielpuncte völliger oder fast völliger Kostendeckung, im Allgemeinen unter die Kosten auch die Zinsen und Tilgungsquoten des Anlagekapitals gerechnet, indessen Zuschüsse nicht unbedingt ausgeschlossen: Versicherungsgebühren, Gebühren für die öffentlichen Verkehrsanstalten, besonders die Post. (§. 53, 54, 59—63.)

d) So hoch, dass Zuschüsse aus anderen Mitteln, also in letzter Linie aus allgemeinen Steuern, möglichst vermieden, selbst Ueberschüsse erzielt werden: Bank-, Telegraphen-, Gebühren für locale Verkehrs- und sonstige Communalanstalten, für Beihilfen an einzelne Productionszweige und für Leistungen, welche Einzelnen vornemlich zu Gute kommen. (§. 52, 59, 65, 66.)

5. Am Höchsten, je nach Umständen mit Uebergang in eine eigentliche Steuer: Gebühren in einigen der unter Nr. 1 und 4 c und d gehörigen Fälle, wo Besteuerung nicht durchaus abzuweisen, vielleicht selbst zu fordern ist und in der Praxis auch vielfach vorkommt.

Rechts-, Register-, Verwaltungsgebühren mit als „Verkehrssteuern", Post-, Telegraphengebühren theils mit als solche Steuern, theils als gewerbe- und verbrauchs-(Genuss-, Luxus-)steuerartige, Taxpreise für städtische, gewerbliche und gemeinnützige Anstaltsleistungen mit als gewerbe- und verbrauchssteuerartige Abgaben (Gas u. s. w., §. 65). — In der 1. Auflage S. 115 hatte ich gerade hier unter Nr. 5 allein die „Gebühren für die Ertheilung von Ehren und Würden" genannt, was aber unrichtig war, nach den Bemerkungen oben §. 38.

Diese Grundsätze sind in der Praxis bei den unter Nr. 2—5 genannten Gebühren auch immer mehr zur Geltung gelangt, wenn auch in einigen Fällen nur sehr allmälig und nach manchen vom Fiscalismus bewirkten Abwegen, z. B. bei der Post, der Münze. Bei den Rechts- und den allgemeinen Verwaltungsgebühren herrscht das fiscalische Princip noch öfters mehr vor, als sich rechtfertigen lässt. Die Verbindung der bezüglichen Gebühren mit an sich mitunter zu billigenden Steuern bei gewissen öffentlichen Leistungen für Einzelne gestattet indessen nicht immer ein sicheres

Urtheil darüber, ob das, was in der Praxis besteht, wissenschaftlich principiell unberechtigt oder mehr oder weniger berechtigt ist.

III. — §. 69. Gesammtertrag. Für den Staat oder den sonstigen, Gebühren erhebenden öffentlichen Körper handelt es sich in finanzieller Beziehung natürlich schliesslich um den Gesammtertrag einer Gebührenkategorie und des ganzen Gebührenwesens. Die Höhe der einzelnen Sätze muss daher mit Rücksicht auf den zu erzielenden Gesammtertrag festgestellt werden.

Eigentlich sollte zu diesem Zwecke zuvörderst nach den einschlagenden politischen, socialen, volkswirthschaftlichen Erwägungsgründen das Verhältniss bestimmt werden, in welchem die Einnahme aus einer Gebührengattung zu den Kosten der betreffenden Einrichtung stehen soll. Hierbei sprechen dann wieder finanzielle Interessen mit, namentlich die Höhe der geschichtlich überkommenen Gebühreneinnahme, die Schwierigkeit, diese Einnahme anderweit zu ersetzen u. dgl. m.

Nur sollen die finanziellen Interessen womöglich nicht auf die Dauer endgiltig über die Höhe der Gebührensätze entscheiden. Vielmehr muss, wie in der Frage der Erhebung von Gebühren überhaupt, so auch in derjenigen der Höhe der Sätze dem sachlichen, verwaltungspolitischen Interesse, wie in der Theorie, so möglichst auch in der Praxis der Vorrang eingeräumt werden.

Soweit das finanzielle Moment berechtigtermaassen oder thatsächlich wegen der Finanzlage mitspricht, empfiehlt es sich mitunter oder lässt es sich wenigstens nicht vermeiden, — denn wegen der Rückwirkungen auf Verkehr u. s. w. hat es öfters etwas Missliches —, Experimente mit zunächst provisorischen Gebührentarifen vorzunehmen, um in der Wirklichkeit ein bestimmtes erstrebtes Verhältniss der Einnahme zur Ausgabe zu erreichen. Denn bei der erstmaligen Einführung einer Gebührenart oder bei erheblicheren Veränderungen in der Einrichtung, Erhebungsform und Höhe der Gebühren und in den Verwaltungsthätigkeiten, an welche sich Gebühren knüpfen, lässt sich das finanzielle Endergebniss nicht immer genau oder auch nur annähernd vorausberechnen. Besondere Schwierigkeit macht hier öfters die nicht vorauszubestimmende Rückwirkung der Höhe der Gebührensätze auf die Inanspruchnahme öffentlicher, gebührenpflichtiger Thätigkeiten und Anstalten, daher wieder auf Roh- und Reinertrag der letzteren. Hier bestehen natürlich viele Verschiedenheiten zwischen den einzelnen Zweigen. Mit der allgemeinen „Regel", dass eine Ermässigung der Sätze finanziell immer vortheilhaft sei, ist nicht nur in dem Gebiete des Verkehrswesens, der indirecten Steuern, sondern auch auf dem Gebiete des ganzen Gebührenwesens mancher Missbrauch getrieben worden. Oftmals kann hier endgiltig nur die Erfahrung entscheiden.

In der Praxis ist daher z. B. bei Abänderung des Gerichtsverfahrens und bei Einführung neuer Gerichtskostentarife mehrfach der Grundsatz befolgt, zunächst einen provisorischen Kostentarif aufzustellen, dessen etwaige Abänderung besonders mit Rücksicht auf die finanziellen Ergebnisse vorbehalten wird. So in Preussen, wo der Tarif von 1851 im Jahre 1854 Abänderungen erfuhr. Ebenso ist der Gerichtskostentarif des Deutschen Reichs vom Jahre 1878 ausdrücklich als provisorischer anzusehen. Anschläge der muthmaasslichen Ergebnisse nach dem Vergleich mit den bisherigen Erfahrungen in den Beilagen zu den Motiven des Gerichtskostengesetzes (Actenstücke des Reichstags, Session 1878, S. 613 ff.). Die Resultate waren finanziell ungünstiger, wozu freilich auch Umstände, welche mit den Tarifsätzen nicht zusammenhängen, eingewirkt haben können. (§. 40.)

Digitized by Google

Leider gestattet der enge Zusammenhang verschiedener Zweige des Gebührenwesens nicht immer eine genaue finanzstatistische Scheidung der Ausgaben und der Erträge einer einzelnen Kategorie. Bei der Erhebung verschiedenartiger Gebühren in der Form des nemlichen Stempels und bei der Verbindung mancher Gebühren mit Verkehrs- und anderen Steuern steigert sich die Schwierigkeit noch. Ohne ein Eingehen bis in das kleinste Detail ist vielfach vollends kein sicheres statistisches Ergebniss zu erlangen. Das muss man namentlich bei Vergleichungen verschiedener Perioden und Länder beachten.

Es ist nicht möglich, hier in der Finanzwissenschaft auf solche statistische Untersuchungen näher einzugehen. Sie würden bei der erforderlichen Specialisirung auch zu viel Raum beanspruchen. Rau hat einige bezügliche Versuche gemacht, z. B. bei den Gerichten, aber die Schwierigkeiten der Vergleichung wohl nicht genügend gewürdigt. Soweit als möglich und in diesem Werke zulässig, ist im 1. Bande bei den Ausgaben und in den vorausgehenden Abschnitten bei den einzelnen Gebührenzweigen statistisches Material gegeben worden. Ueber die Gerichtskosten vgl. besonders die Beilagen zum Entwurf des deutschen Reichsgesetzes a. a. O. — Die finanzstatistischen Werke von v. Reden, v. Czörnig bieten hier auch wenig Genügendes oder Veraltetes. Nur die Staatsbehörden selbst wären im Stande, diesen Mangel theilweise zu heben: vollständig bei der untrennbaren Verbindung vieler verschiedenartiger Ausgaben (z. B. für die leitenden oberen Behörden) und bei der in der Praxis meistens bestehenden Confundirung von Gebühren und (Verkehrs- u. s. w.) Steuern, sowie bei der Benutzung des Stempels für die Erhebung verschiedenartiger Gebühren auch sie nicht einmal, wie die amtlichen Berechnungen der Gerichtskosten a. a. O. zeigen. Daten über den Gesammtertrag des Stempels, der Registergebühren, der Gerichtskosten (in denen die Verkehrssteuerelemente der Abgaben der „freiwilligen Gerichtsbarkeit" doch auch stark vorwalten) werden, soweit sie nicht oben in §. 45 gegeben sind, der „speciellen Steuerlehre" (Band III, IV) vorbehalten. S. in Bd. III besonders die Angaben über England §. 120 und Frankreich §. 224, 234.

2. Abschnitt.

Erhebungsform der Gebühren.

Die bezüglichen Fragen sind zum Theil die nemlichen wie bei der Erhebung der eigentlichen Steuern. Dafür ist auf Früheres (Fin. I, §. 172, 173) und auf das 5. Kapitel der allgemeinen Steuerlehre zu verweisen. Zum Theil sind diese Fragen dem Gebührenwesen eigenthümlich oder kehren nur bei bestimmten Steuerarten, besonders bei der sogenannten Verkehrssteuer, weil diese auch vielfach in Stempelform, als Gerichtsgebühr, Registerabgabe erhoben wird, ähnlich wieder. Der Zusammenhang, welcher durch die gemeinsame Erhebungsform des Stempels zwischen gewissen Gebühren und Steuern herbeigeführt wird und die Quelle vieler Missverständnisse in der Theorie und vieler Missgriffe in der Praxis war, macht es nothwendig, im Folgenden diese Erhebungsform als solche zu besprechen. In der Steuerlehre ist dann darauf zurückzuweisen und sind nur einzelne Ergänzungen hinzuzufügen.

Die Theorie hat sich mit diesen wichtigen Dingen nur wenig beschäftigt. S. Rau, Fin. I, §. 231 (nur einige Bemerkungen). v. Hock, öffentliche Abgaben S. 298 ff. Stein nur sporadische Bemerkungen und Notizen (5. A. II, 1, 248 ff., II, 2, 210 ff.). Am Besten Schall im Schönberg'schen Handbuch III, Gebühren, §. 7. Der Gegenstand gilt mit Unrecht als lediglich „practisches Detail der Finanzgesetzkunde behandelnd". Er gestattet doch auch eine theoretische und principielle Behandlung und die Aufgabe der Finanzwissenschaft ist, ihm dieselbe zu Theil werden zu lassen.

Aus der Praxis ist im Allgemeinen auf die Gesetzgebung (nebst Verordnungen) über Stempelwesen, Gerichtskosten, Registerwesen zu verweisen (§. 31). Lehrreich für die Theorie ist zumeist die Gesetzgebung derjenigen Staaten, welche dies Gebiet am Umfassendsten und am Meisten fiscalisch ausgebildet haben, denn letztere Tendenz setzt dann wieder zu ihrer Durchführung die eingehendsten Ausführungsbestimmungen, Control-, Strafvorschriften voraus. In jeder Hinsicht ist daher die französische Gesetzgebung die wichtigste. S. die eingehende Darstellung derselben in Fin. III, S. 502—571 (Enregistrement, Stempel). Ueber die britische eb. S. 260 bis 265, über die österreichische Blonski II, §. 51 ff., über die preussische Hoyer-Gaupp und über beide letztere nebst den übrigen überhaupt die oben §. 31 genannte Literatur von Commentaren und Bearbeitungen des geltenden Rechts. Ueber die Schwierigkeiten gerade auch der Erhebung (bez. Veranlagung und Erhebung) sogenannter „Börsensteuern", namentlich als Umsatzsteuer, s. die Erörterungen bei Gelegenheit der Einführung dieser Steuern in Deutschland in den oben S. 72 genannten Schriften und Reichstagsberichten (Grimm, Friedberg). Das Nähere über die Börsensteuer-Erhebung gehört indessen nicht hierher, sondern in die specielle Steuerlehre.

I. — §. 70. Allgemeine Postulate und mögliche Erhebungsformen. Für die Erhebung von Gebühren wie von Steuern sind eine Reihe von Forderungen zu stellen, welche sich aus Wesen, Zweck und Wirkung dieser Abgaben ableiten lassen. Diese Forderungen kreuzen sich zum Theil und haben nicht alle dieselbe Bedeutung, so dass ein Compromiss zwischen ihnen oft unvermeidlich ist. Diejenige Erhebungsform, welche den verschiedenen Forderungen am Meisten entspricht, ist ceteris paribus die vorzüglichste und erstrebenswertheste. Im finanziellen und im Verwaltungs-Interesse sind namentlich möglichst geringe Erhebungskosten und einfache und sichere Controlen der Erhebung, im Interesse des Publicums, der Gebührenzahler Einfachheit und Bequemlichkeit der Erhebungsform und leichte und sichere Feststellung des schuldigen Betrags zu fordern.

Möglich und practisch üblich ist dann die Erhebung der Gebühren

1. als Einzelgebühren in Anknüpfung an die einzelnen Acte der privaten Inanspruchnahme oder der Benutzung öffentlicher Einrichtungen und Anstalten. Die Erhebung erfolgt hier

a) entweder mittelst directer Einziehung des nach Maassgabe des oder der Gebührensätze von der Behörde berechneten Geldbetrags, also mittelst entsprechender Baarzahlung des Gebührenpflichtigen an die mit der Einnahme betraute Casse.

So bei den sogenannten „unmittelbaren Gebühren" von Rechtsgeschäften in Oesterreich, bei den „Gerichtskosten" in Preussen, jetzt in Deutschland.

b) Oder es wird die Benutzung öffentlicher Werthstempel Seitens des Gebührenpflichtigen vorgeschrieben, wo dann die Ent-

Digitized by Google

richtung der Abgabe im Ankauf der Stempel und in der ordnungsmässigen Anbringung derselben (insbesondere auf den abgabepflichtigen Urkunden) erfolgt.

2. Die Erhebung kann aber auch in Form von (gesetzlichen oder vertragsmässigen) Abfindungsbeträgen oder Bauschsummen stattfinden, welche dann direct eingezogen, bezw. gezahlt werden.

Hier liegt doch schon eine Annäherung an die „Beiträge" vor. Letztere hatte ich in der 1. Auflage S. 118 als eine Erhebungsform von Gebühren hier mit eingereiht, der Auffassung der Beiträge als eine Art „Gebühren" gemäss. Obwohl ich diese Auffassung festhalte (§. 17), auch gegenüber den Einwendungen von Schall und Neumann, habe ich, um jedem Bedenken zu begegnen, die „Beiträge" doch in dieser 2. Auflage hier ausgeschieden und füge sie als Anhang hinzu (§. 74). Die Annäherung der Bauschsummen oder Abfindungsbeträge an die Beiträge scheint mir auch mit zur Rechtfertigung meiner Ansicht zu dienen (§. 73). — Die hier gemachte Unterscheidung von „Einzelgebühren" und „Bauschsummen" fällt übrigens nicht mit der von Schall (a. a. O. §. 5) vorgenommenen, auch von mir in den früheren Abschnitten berührten von „Einzelgebühren" und „Bauschgebühren" als zweier Tarifsysteme zusammen.

II. — §. 71. Directe Einziehung von Einzelgebühren. In finanzieller Beziehung hat diese Erhebungsform im Allgemeinen vor der Erhebung mittelst Stempels den Vorzug der fast absoluten Sicherung des Eingangs der Gebühr: d. h. sie wird vom Willen des Pflichtigen, wenn auch nicht ganz vom Können desselben (von seiner Zahlungsfähigkeit) unabhängig. Auch Letzteres wird erreicht, wenn etwa die Benutzung der öffentlichen Einrichtung, die Beanspruchung der Dienstleistung, die wirkliche Vornahme der Thätigkeit der Behörde u. s. w. an die Bedingung der vorausgehenden richtigen Gebührenzahlung geknüpft wird (Telegramme, Wegebenutzung, möglicher — meist nicht factischer — Weise Aushändigung gerichtlicher Urkunden).

Auf diese Art werden auch alle Gebührenpflichtigen dem Gesetze gemäss gleich behandelt. Der Finanzetat jedes Verwaltungszweigs lässt sich in Einnahme wie Ausgabe so erst genau herstellen. Es braucht deshalb nicht jeder Zweig eine besondere Cassenverwaltung zu haben, sondern die Einziehung der Gebühren (und der verwandten Verkehrssteuern) kann für mehrere Zweige durch eine gemeinsame Casse geschehen. Die Controle dem Publicum gegenüber vereinfacht sich wesentlich oder fällt ganz fort.

Diesem Vorzug der directen Einziehung steht der finanzielle Nachtheil eines im Ganzen fast unvermeidlich grösseren Verwaltungspersonals und weitläufigeren Cassen- und Rechnungswesens, verglichen mit dem Stempelwesen, gegenüber.

Denn die Arbeit der Berechnung der Gebühr und der Einziehung fällt der Verwaltung, beim Stempel die erstere und die der zweiten analoge Arbeit und Mühe der Zahlungsleistung dem Publicum zur Last. Die Buchführung muss — wenigstens gewöhnlich, Ausnahmen kommen z. B. bei Baarzahlungen an die Post- und Telegraphenämter vor — jeden einzelnen Act einer Zahlung des

einzelnen Gebührenpflichtigen registriren, während sie sich beim Stempel auf die Eintragung der Acte von Stempelablieferungen der obersten Stempelverwaltung an Behörden und an Stempelverkäufer beschränken kann.

Die Verringerung behördlicher Manipulationen, die Vereinfachung des Cassen-, Rechnungs-, Buchungswesens und die daraus hervorgehende Verminderung der Erhebungskosten war finanztechnisch mit einer der Gründe zur Einführung und Verbreitung des Stempels wie zur heutigen Beibehaltung dieser Erhebungsform statt der directen Einziehung. Dieser Vortheil galt und gilt finanziell für wichtiger als die öfters zuzugebende leichtere Gefahr der Hinterziehung der Gebühr bei dem Stempel und als die dadurch gebotene Specialcontrole über den wirklichen und richtigen Gebrauch des vorgeschriebenen Stempels.

Das Publicum oder die Gebührenpflichtigen sind bei manchen Gebühren im Fall der directen Einziehung vor Irrthümern und deren Rechtsfolgen gesichert, was allerdings ein Vortheil für beide Betheiligte, Verwaltung und Publicum, ist. Hie und da, besonders bei grösseren Zahlungen, ist diese Erhebungsform für letzteres auch bequemer als der Gebrauch des Stempels. Meistens ist der Stempel aber für den Zahlungspflichtigen eine sehr einfache und bequeme Gebühren- (und Steuer-) Erhebungsform, welche in einzelnen Verwaltungszweigen (Post) für das Publicum kaum weniger zweckmässig und unentbehrlich erscheint, als für die Verwaltung.

Am Consequentesten und Klarsten sind die beiden Formen der Gebührenerhebung in der österreichischen Gesetzgebung ausgebildet. (Vgl. v. Czörnig, österreichisches Budget II, 174 ff., Dessary, österreichische Finanzgesetzkunde (Wien, 1853) S. 55.) Maassgebend dafür das ältere Gesetz vom 27. Januar 1840 (für sämmtliche österreichische Lande, excl. Ungarn und Siebenbürgen), dann die Gesetze vom 9. Februar und 2. August 1850. Die Gebühren von Rechtsgeschäften u. s. w. zerfallen hier in Stempel und unmittelbare Gebühren. Beide „sind ihrem Wesen nach gleichartig und nur der Form nach darin verschieden, dass beim Stempel sich die Partei unter ihrer Verantwortung die Steuer selbst bemisst und sie mittelbar durch Verwendung von Stempelmarken (seit 1. November 1854 in Oesterreich ausschliesslich, statt Stempelpapiers, in Gebrauch, höchste Marke 20 Fl.) entrichtet, während bei den „unmittelbaren" Gebühren die Bemessung amtlich und die Bezahlung unmittelbar erfolgt", (Czörnig II, 175.) Z. B. Etat für 1877 in West-Oesterreich Stempelertrag brutto 17.8 Mill. Fl., Erhebungskosten 358,700 Fl. oder 2.01 %. Gebühren von Rechtsgeschäften u. s. w. 32.7 Mill. Fl., Erhebungskosten 429,500 Fl. oder 1.31 %. Also etwas geringere directe Erhebungskosten hier, was mit der Erhebung durchschnittlich höherer Steuersummen in Einem Acte zusammenhängen wird. In der Form der unmittelbaren Gebühr werden namentlich erhoben die Gebühren von Uebertragungen des Eigenthums, Fruchtgenusses oder Gebrauchsrechts unbeweglicher Sachen, von unentgeltlichen Uebertragungen (Schenkungen, Erbschaften), von bücherlichen Eintragungen anderer Art und von gerichtlichen Erkenntnissen über einen höheren Werth (über 200 Fl.), durch welche eine Vermögensübertragung entschieden wird. Auch Stempelgebühren über mehr als 20 Fl. können unmittelbar entrichtet werden.

Digitized by Google

Im Einzelnen ist dann etwa folgendermaassen zu entscheiden. Die directe Einziehung der Gebührenbeträge statt der Erhebung der Gebühr in Stempelform empfiehlt sich im Interesse beider Betheiligten, der Finanzverwaltung und des Publicums,

1. zunächst überall da, wo die zu vergeltende Leistung sich aus einer Reihe von einzelnen gebührenpflichtigen Acten zusammensetzt, für welche eine schwierigere Berechnung der Gebühren nach dem Tarife erfolgen muss.

Hier ist die Berechnung am Besten der Behörde selbst zu übertragen, weil das Publicum zu leicht Irrthümer begehen würde und weil eine amtlich controlirende Nachrechnung doch stattfinden müsste. Auch ist es zweckmässiger und ökonomischer, sowie für die Bevölkerung bequemer, wenn die Erhebung der Gebühren auf einmal in einer grösseren Summe, als wirklich für jeden einzelnen Act erfolgt. Die directe Einziehung ist daher besonders bei den Gerichtskosten, zumal bei Civil- und Criminalprocessen, auch bei vielen Thätigkeiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit und bei Verkehrssteuern, welche sich an Vermögensübertragungen u. dgl. anknüpfen, passend und in der Praxis mitunter allein oder überwiegend üblich, d. h. der Gebrauch von Stempeln ausdrücklich ausgeschlossen, selbst wenn er bei ähnlichen aussergerichtlichen Fällen vorgeschrieben ist, oder auf bestimmte einzelne Acte beschränkt.

Dies die zweckmässige Einrichtung in Preussen bei Gerichtskosten. Nach §. 16 des Gerichtskostengesetzes vom 10. Mai 1851 „hört der Gebrauch des Stempelpapiers bei den Gerichten auf. Die Stempelbeträge, deren Erhebung der Tarif noch beibehält, werden wie Gerichtskosten verrechnet, auch in allen übrigen Beziehungen . . . . als Gerichtskosten behandelt. Wo der Tarif nicht ausdrücklich die Erhebung von Stempelbeträgen anordnet, findet eine solche nicht mehr statt." Jetzt ist im Deutschen Gerichtskostengesetz vom 18. Juni 1878 §. 2 bestimmt: „eine Erhebung von Stempeln und anderen Abgaben neben den Gebühren findet nicht statt. Urkunden, von denen im Verfahren Gebrauch gemacht wird, sind nur insofern einem Stempel . . . . unterworfen, als sie es ohne diesen Gebrauch auch sein würden. Urkunden, welche im Verfahren errichtet werden, bleiben, soweit ihr Inhalt über den Gegenstand des Verfahrens hinausgeht, den allgemeinen Vorschriften über Erhebung von Stempeln oder anderen Abgaben unterworfen". In anderen Ländern, Frankreich, zum Theil Oesterreich u. s. w. werden die gerichtlichen Schriftstücke anders behandelt, d. h. sie müssen gestempelt sein, weshalb hier ein Theil der Gerichtskostenerträge in den Stempelerträgen steckt. Auch dies hindert die genauere Vergleichung der betreffenden Erträge zwischen Staaten, welche nicht genau dieselben Erhebungsformen haben. Ueber Oesterreich s. oben. Ueber Frankreich s. Fin. III, §. 228, 229.

2. Auch wo die in der Gebühr zu bezahlende öffentliche Leistung wirklich oder der Annahme nach ein mehr individuelles, von Fall zu Fall verschiedenes Gepräge hat und der Gebührentarif sich demgemäss abstuft, ist die directe Erhebung vorzuziehen.

Auch hier bietet die Berechnung mehr Schwierigkeiten und mehr Anlass zu Irrthümern und erfolgt deshalb passend durch die Behörde. Die Controle ist bei Stempelgebrauch ebenfalls zu sehr erschwert. Von den Gebühren der Inneren Verwaltung und der Rechtspflege gehören manche hierher, besonders solche, welche in Steuern (Verkehrssteuern) übergehen und nicht in festen Sätzen oder in wenigen, einfach zu unterscheidenden Stufensätzen, sondern in Sätzen, welche nach der Werthhöhe des in Frage kommenden Objects wechseln (proportional, progressiv oder degressiv dazu) oder nach einem sehr complicirten Stufentarif erhoben werden. So bei einzelnen Beglaubigungs-, Aufsichts-, Erlaubnissgebühren, dann wieder bei Gebühren der freiwilligen Gerichtsbarkeit für

protokollarische gerichtliche Erklärungen u. dgl. m., bei allgemeinen Registergebühren (und damit verbundenen Verkehrssteuern), bei Gebühren des Grundbuch- und Hypothekenwesens. Beispiele oben in §. 42, 43.

Je mehr aber hier bei einer Abgabe der reine Gebührencharacter bewahrt oder wieder hergestellt wird, je mehr der Gesichtspunct Geltung erlangt, die Gebührensätze nach dem Kostenaufwand der Verwaltung, daher nach festem Schema, nicht nach dem Werth der Leistung für den Interessenten zu bemessen, je mehr die Leistungen schablonisirt werden, desto mehr fallen die Gründe für directe Berechnung und Erhebung der Gebühren fort und wird die Erhebung in Stempelform für beide Betheiligte zweckmässiger. Die moderne Entwicklung neigt dahin und hat sich deshalb auch diese letztere Erhebungsform immer mehr verbreitet. Wäre nicht die Verbindung mit Verkehrssteuern, so würde das wohl noch mehr der Fall sein.

Von den Gebühren der Cultur- und Wohlfahrtssphäre, besonders der (materiell-) volkswirthschaftlichen Verwaltung, haben manche und hatten früher noch mehrere den Character einer Abgabe für eine mehr individuell gestaltete Leistung oder Kostenprovocation. Daher insoweit auch hier die directe Erhebung: so im Versicherungswesen, bei den Wegegeldern, bei Localanstalten für materielle Bedürfnisse (§. 65), bei den Gebühren der sogenannten Volkswirthschaftspflege (§. 66) und namentlich bei der Post (§. 62) und der Telegraphie (§. 64) unter der Herrschaft des Stufentarifs. Mit dem Eintritt der oben (§. 62) dargelegten Bedingungen eines einfachen Zonen- oder eines vollen Einheitstarifs ist dagegen die Erhebungsform des Stempels auch hier eingebürgert worden. Sie hat sich in der Post ausserordentlich bewährt und kann hier, wie schon oben bemerkt, fast als conditio sine qua non für die moderne Postentwicklung gelten. Die Leistungen der Post, besonders der Briefpost — nach der Seite ihres Werths für die Interessenten und ihres Kostenaufwands für den Staat betrachtet — haben aber auch immer mehr das individuelle Gepräge verloren und lassen sich schablonisiren. Beim Telegraphen nicht in gleichem Maasse: daher hier auch directe Zahlung in grösserem Umfange bleibend. Mit der Hill'schen Postreform in England (§. 62) war die Einführung des Stempels, d. i. der sogenannten Briefmarken, als Portoerhebungsform verbunden: eine Einrichtung, welche dann auch die Tour um die Welt gemacht hat. Ebenso gestempelte Briefcouverts. Seit der Vereinfachung des Packettarifs auch hier das Markensystem mit in Anwendung. — Telegraphenmarken neuerdings auch allgemeiner: Einführung in Nord-Deutschland durch Gesetz vom 16. Mai 1869. Schon die relativ geringe Betheiligung des allgemeinen Publicums an der telegraphischen Correspondenz macht das Markensystem hier weniger nothwendig.

3. Die directe Zahlung ist ferner am Platze bei Gebühren, welche in einer verhältnissmässig doch nur kleineren Zahl von Einzelfällen und etwa zugleich in relativ grösseren Beträgen erhoben werden.

Hierher gehören wieder manche Fälle der Rechts- und Verwaltungs- und der volkswirthschaftlichen Gebühren; im Einzelnen besonders Steuern von der Uebertragung unbeweglichen Vermögens, dann Taxen für Ehren und Würden, Geldstrafen, Schulgelder. Früher auch zum Theil die Postporti, jetzt noch zum grossen Theil die Telegraphengebühren.

Digitized by Google

4. Endlich hängt die Wahl zwischen directer Zahlung und Stempel auch von der Einrichtung des Cassen-, Rechnungs- und Controlwesens ab. Wo auf getrenntes Cassen- und Rechnungswesen einzelner Verwaltungszweige Werth zu legen ist, muss ein allgemeiner Staatsstempel vermieden werden, während ein specieller Stempel für den einzelnen Zweig nur ausnahmsweise — auch aus ökonomischen Gründen — zweckmässig ist, nemlich bei sehr ausgedehntem Gebrauch und niedrigem Betrag des einzelnen Stempels.

So in der Postverwaltung, theilweise als Steuererhebungsform bei den Spielkarten, bei der Tabak-Fabrikatsteuer. (Russisch-americanisches Tabaksteuersystem (Banderollen), wo der Verkehr selbst die Controle in Betreff der erfolgten Steuerentrichtung mit ausüben muss, indem nur gestempelte Packete u. s. w. in den Verkehr treten dürfen. Die Sache liegt hier also etwas anders als bei den sonstigen Stempeln. Näheres darüber gehört erst in die Steuerlehre. Vgl. über Russland: Walcker, Selbstverwaltung S. 315, G. Mayr, Deutsches Reich und Tabakmonopol (Stuttgart 1878) S. 79 ff., Deutsches Handelsblatt 1878, Nr. 3, 5; über America besonders Felser in Hirth's Annalen 1878 (auch selbständig erschienen). Dann die Materialien in der Reichstabakenquête und in Schäffle's Aufsatz darüber in der Tübinger Zeitschrift 1879—80.).

Die Controle über die wirklich erfolgte Entrichtung der Gebühr lässt sich beim Stempel mit völliger Sicherheit nur führen, wenn jeder stempelpflichtige Act, bez. jede bezügliche Urkunde, jeder Gegenstand u. s. w. einer Behörde nach dem Lauf des Geschäftsgangs vor Augen kommen muss.

So z. B. bei Eingaben an Behörden, bei allen Papieren, welche vor Gericht producirt werden, bei der Post. Zu beachten sind die bezüglichen französischen Vorschriften über das Enregistrement und die Registrirungspflichtigkeit. S. Fin. III, S. 514, auch §. 216, 221.

Werden in anderen Fällen Gebühren (oder Verkehrssteuern) erhoben, so kann man meist nur in der Form der directen Zahlung Defraudationen sicherer verhüten, etwa mit der Ausnahme solcher Fälle, wo die Gebühr sehr niedrig, die Defraudationsstrafe und sonstige Rechtsnachtheile sehr gross sind und die Gefahr einer Entdeckung der Unterlassung des vorgeschriebenen Stempelgebrauchs leicht unabhängig vom Thun und Lassen des Defraudanten eintreten kann.

So liegt die Sache bei der russisch-americanischen Tabaksteuer, wo aber auch, besonders in America, ein drakonisches Strafsystem hinzukommt und trotzdem Defraudationen im grossen Umfang vorkommen sollen. Aehnliche Sachlage bei Spielkartenstempel, wo die Controle durch Publicum und Verkehr selbst leicht ist. (S. über die französischen Einrichtungen bei den Spielkarten Fin. III, §. 284).

So erklärt sich die Möglichkeit, mit Stempeln bei Wechseln und ähnlichen Schuldverschreibungen, dann bei Werthpapieren des Börsenverkehrs (Obligationen, Actien, ein-

heimischen und fremden), ferner mit der blossen Stempelpflichtigkeit schriftlicher Verträge unter obligatorischer Forderung der Schriftlichkeit, ohne Registrirungszwang, leidlich auszukommen, namentlich wenn auf die Unterlassung des Gebrauchs des Stempels neben empfindlichen Geldstrafen etwa gar der Verlust des Klagerechts oder der Benutzung einer Urkunde als Beweismittel im Process vor Gericht gesetzt ist. Unbestreitbar kommen trotzdem in solchen Fällen oft Defraudationen, d. h. Nichtgebrauch des Stempels vor, namentlich da, wo eine behördliche (gerichtliche) Cognition die Ausnahme bildet und die betreffenden Rechtsgeschäfte und Urkunden nicht leicht im weiteren Publicum bekannt werden, daher z. B. bei gewöhnlichen Privatverträgen.

Darüber, ob und wie weit mit der Unterlassung der pflichtmässigen Besteuerung eines Rechtsgeschäfts, eines Vertragsschlusses, und namentlich der Stempelung einer Urkunde über Rechtsgeschäfte, Verträge, ausser Strafen — und regelmässig nur Geldstrafen — auch Rechtsnachtheile, besonders die Nichtigkeit des Geschäfts, Vertrags, oder wenigstens die Unzulässigkeit der gerichtlichen Klage verbunden sein sollen, darüber gehen die Ansichten in der Theorie auseinander. Die Bestimmungen des positiven Rechts sind ebenfalls verschieden. Die volle Nichtigkeit hat man selten zu fordern gewagt. Die Verweigerung des gerichtlichen — also staatlichen — Schutzes ist aber wohl verlangt und selbst als Consequenz einer bestimmten steuerpolitischen Stempeltheorie — wonach die Stempelzahlung eine Leistung an den Staat für die Gewährung des Rechtsschutzes sei — bezeichnet worden. Abgesehen von der Unzulänglichkeit dieser principiellen Begründung hat man indessen namentlich practische Bedenken gegen diese Rechtsfolge der unterlassenen Besteuerung oder Stempelung geltend gemacht: Gefährdung der Verkehrssicherheit und Gewährung leichter Gelegenheit, ungebildetere und in den Geschäftspractiken unerfahrene Personen betrügen zu können. Ich möchte mich diesen Bedenken nicht verschliessen, aber principiell berechtigt erschiene mir die Verweigerung des Klagrechts. Diese Consequenz hat England bei ungestempelten Urkunden gezogen (Fin. III, S. 262), in Frankreich ist sie öfters befürwortet, so noch 1871, 1875, aber doch nicht in das Stempelgesetz aufgenommen worden (Fin. III, S. 547). In dem verwandten Fall der Registrirungspflichtigkeit (und Abgabezahlung dabei) hat die französische Gesetzgebung den Rechtsnachtheil, dass die nicht registrirten Urkunden nicht vor Gerichten und Behörden mit rechtlicher Wirkung producirt werden können, festgesetzt (Fin. III, S. 514). Aber man begnügt sich auch hier mit der Vorschrift — also Zulassung — einer nachträglichen Registrirung und mit dann eventuell eintretenden Geldstrafen. — Von Rechtsnachtheilen wegen unterlassener Abgabezahlung oder Stempelung sind solche civilrechtliche Rechtsnachtheile zu unterscheiden, welche z. B. mit der Unterlassung der vorgeschriebenen schriftlichen Abfassung aller oder gewisser Verträge verbunden sind, wie im Preussischen Landrecht (Th. I, Titel 5, §. 131, 155, 156). Die hier verlangte Schriftlichkeit der Verträge (aller über 50 Thlr.) und die etwa angedrohten Rechtsnachtheile bei fehlender Schriftlichkeit ermöglichen aber natürlich auch eine immerhin etwas in der Ausführung gesichertere Vorschrift der Stempelpflichtigkeit solcher Vertragsurkunden anzuwenden.

5. In denjenigen Verwaltungszweigen, welche nicht Specialstempel für sich führen (bisher gewöhnlich nur Post und Telegraphie), war früher die directe Einziehung der Gebühren auch wegen des Mangels der fiscalischen Casseneinheit der einzelnen Verwaltungen vielfach geboten.

Digitized by Google

Jeder Zweig hatte seine eigenen Einnahmen und Ausgaben, oft waren letztere direct aus ersteren zu bestreiten oder die Gebühreneinnahmen kamen unmittelbar den Beamten zu Gute (Sporteln bei Gerichten). Die Abstellung dieser Verhältnisse ist der Einführung der Stempel günstig gewesen. Stempelwesen und fiscalische Casseneinheit haben sich in einem gewissen Zusammenhang seit Ende des 17. Jahrhunderts entwickelt.

III. — §. 72. Die Erhebung der Einzel-Gebühren in Form des Stempels.

Wohl allgemein ist bisher die Anwendung des Stempels für die Erhebung von Gebühren und Steuern auf Staatsabgaben beschränkt. Im Princip stände gegen Communalstempel u. s. w. nichts im Wege.

Es war wohl mit die falsche Auffassung der Stempel als einer eigenen Steuerart („Stempelsteuern"), welche den Staat auch zum Gebrauch dieser blossen Steuererhebungsart allein berechtigt erscheinen liess. Man fürchtete etwa auch Verwechslungen. Wichtiger sind aber die sachlichen Gründe, welche die Stempel auf den Staat beschränken und nur die directe Einziehung bei der Commune vorkommen lassen: diejenigen Gebühren, bei welchen der Stempel passend als Erhebungsform benutzt wird, fehlen der Commune meistens und die Gründe der Bequemlichkeit und Verwohlfeilerung dieser Erhebungsform fallen gewöhnlich ausserhalb des Staatsfinanzwesens fort.

In Bundesstaaten kommen in entsprechenden Fällen Reichs- oder Bundesstaats- und Einzelstaatsstempel für Gebühren und Verkehrssteuern wohl, wie in Deutschland, neben einander, aber in verschiedenen Verwaltungszweigen vor. Selbst die Erhebung von Reichs- und Staatsstempeln bei ein und derselben Thätigkeit wäre nicht ausgeschlossen. Es ist nicht unmöglich, dass die Entwicklung dieser Dinge in Deutschland dazu führt. Der Einwand, dass Irrthümer und Verwechslungen leicht möglich seien, wenn doppelte Stempel benutzt werden müssen, wiegt nicht so schwer.

Die Vorschläge der bundesräthlichen Stempelsteuercommission von 1877 gingen auf Einführung von Reichsstempeln neben Landesstempeln im grösseren Umfange hinaus. Doch wurden die Bedenken in den Berathungen mehrfach hervorgehoben.

Das ausschliessliche Recht („Monopol") auf die Benutzung von Stempeln oder Marken hat der Staat an sich überhaupt übrigens nicht. Die unbeanstandete Benutzung von Marken bei „Privatposten" (Brief-, Packetbeförderungsanstalten) zeigt das auch bei uns.

Das Gebiet, wo, und die Kategorieen von Fällen, in welchen die Gebührenerhebung in Stempelform zweckmässig ist, ergiebt sich aus den vorausgehenden Erörterungen über die directe Einziehung. Hier sind daraus jetzt nur die positiven Folgerungen zu ziehen.

Der Zweck des Stempels als Gebühren- und Steuererhebungsform statt der directen Einziehung ist, beiden Betheiligten die Berechnung und Zahlung der Abgabe möglichst einfach und bequem und der Finanzverwaltung zu-

gleich möglichst wohlfeil und sicher zu machen und ihr andere Controlen zu ersparen.

Der Uebergang von Stempelpapier zu Stempelmarken, die dann entweder ausschliesslich oder beliebig nach Wahl statt Stempelpapiers zu brauchen sind, ist in den letzten Jahrzehnten wohl allgemein in den Staaten mit Stempelabgaben erfolgt und hat ähnliche Gründe der Bequemlichkeit u. s. w. wie die Einbürgerung des Markensystems in anderen Fällen (Post). Was thatsächlich benutzt wird, hängt von den gesetzlichen Normen, den speciellen Verhältnissen im concreten Fall und auch von den Werthgrössen („Sorten") ab, in welchen Stempelpapier und Marken amtlich ausgefertigt werden. In Preussen z. B. bestimmt dies nach Gesetz vom 18. Februar 1877 das Finanzministerium. Nach einer Verordnung desselben von 1877 giebt es 33 Sorten Stempelpapier (von $^1/_2$, 1, $1^1/_2$, 2 M. u. s. w. bis 100, 150, 200, 300 u. s. w., Maximum 1000 M.) und 16 Sorten Stempelmarken ($^1/_2$, 1, $1^1/_2$, 2 M. u. s. w. bis 10, 15, 20, 25, Maximum 30 M.).

Im Allgemeinen ist der Stempel besonders zweckmässig, wo von speciellerer Berechnung des Werths der Leistung für den Interessenten und der Kostenprovocation für die Verwaltung im einzelnen Falle abgesehen werden kann und die Abgabe den Character einer gleichmässigen oder nach einfachen Merkmalen abgestuften Vergütung für eine öffentliche Leistung oder eines Kostenbeitrags annimmt. Wenn hier zahlreiche, ungefähr gleich zu erachtende Gebührenfälle vorliegen, so wäre die directe Einziehung des Gebührenbetrags für beide Betheiligten unbequem und für die Verwaltung kostspielig. Vielfach ist est erst im entwickelten Staats- und Wirthschaftsleben so. Kann dann eine einigermaassen ausreichende Controle über den wirklich erfolgten Gebrauch des Stempels stattfinden, oder ist die Abgabe so niedrig, dass sie nur wenig Reiz zur Umgehung mit sich führt, so empfiehlt sich diese Erhebungsform.

Es ist bezeichnend, dass man bei dem russisch-americanischen Tabaksteuersystem die Berücksichtigung des Werths der Waare wieder fallen lassen musste, weil sich die Controle über die richtige Stempelung nach Werthstufen nicht durchführen liess. So erfolgt nach dem russischen Gesetz vom 6./18. Juni 1877 von Anfang 1878 an nur eine gleichmässige Stempelung (von einer ordinären Sorte abgesehen) und in America besteht jetzt ein Gewichts-Satz für Rauchtabak und für Cigarren (resp. hier ein Einheitssatz für 1000 Stück). Ein Punct, der bei der Vergleichung zwischen Monopol und Fabrikatsteuer für ersteres spricht, weil dabei eine Abstufung der Steuer nach dem Werth der Waare möglich und üblich ist: zugleich ein Beweis, dass diese Fragen der Erhebungsform im Steuerwesen eine grosse practische Bedeutung haben, auch eine allgemeinere, als die frühere Finanztheorie anzunehmen pflegte.

Im Einzelnen sind etwa folgende Fälle zu nennen:

Sehr einfache Grundsätze wieder in der oben S. 178 genannten österreichischen Gesetzgebung. Fixstempel für Eingaben an Behörden u. s. w., für Zeugnisse, für Handels- und Gewerbebücher, für gewisse amtliche Protokolle und Ausfertigungen, für Rechtsurkunden, die ein nicht schätzbares Recht betreffen; Stufenstempel nach dem Werth bei Uebertragung des Eigenthums beweglicher Sachen und den betreffenden Urkunden (Wechsel — andere stempelpflichtige Urkunden).

Digitized by Google

1. Einfache sogenannte Fix- oder Fest-Stempel, als Gebühren- und als Steuererhebungsform. Sie treten mit einem festen Geldbetrage für die einzelne in Anspruch genommene öffentliche Leistung regelmässig in der Form des diesen Geldbetrag bezeichnenden Stempelpapiers oder der jetzt allein oder überwiegend üblichen Stempelmarke ein.

Beispiele aus der allgemeinen Verwaltung sind die Stempel für Eingaben der Privaten an und Bescheide von Behörden in Privatsachen, ohne Rücksicht auf den Inhalt. Ferner die Marken des Postverkehrs, der Telegraphie. Im Verkehrssteuersystem kommen solche, regelmässig niedrige, Fixstempel ebenfalls vor, bei Frachtscheinen, Rechnungen, Schlusszetteln, Quittungen. Namentlich finanzgeschichtlich und finanztechnisch beachtenswerth ist die Einbürgerung niedriger Fest-Stempel, mitunter an Stelle früherer abgestufter oder Proportionalstempel, so in Frankreich (s. Fin. III, S. 557), überhaupt die französische (eb. §. 230, „Specialstempel"), und englische Einrichtung (eb. S. 264, „Pennystempel"), wobei das Verkehrsinteresse und das fiscalische zugleich ihre Wahrnehmung finden. In Deutschland gehört hierher jetzt auch die in Stempelform erfolgende Erhebung der statistischen Gebühr (oben S. 104).

2. Eine weitere Ausbildung erfährt der Fixstempel im System der sogenannten Classenstempel. Hier treten nach gewissen sich bietenden Merkmalen, wie der ungefähren Bedeutung der Sache, der ungefähren Kostenprovocation — nicht nach dem Geldbetrag eines Documents, sondern in solchen Fällen, welche sich nicht eigentlich in Geld schätzen lassen — Fixstempel verschiedener Höhe ein, es besteht also ein Classentarif.

Der Stempel statt der directen Einziehung kommt hier wohl noch hie und da bei Thätigkeiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit vor, also in einem partiellen Gebührengebiete. Ein Analogon solchen Classentarifs ist der Stufentarif der Post und Telegraphie. Eine wichtigere Rolle spielt jener Tarif im Verkehrssteuersystem, wo er sich an die Art der besteuerten Rechtsgeschäfte anschliesst. Fix- bez. einfacher Classenstempel ist auch der genannte Tabak-Fabrikatstempel.

3. Der sogenannte Dimensionsstempel lässt den Gebühren- oder — der häufigere Fall — den Steuerstempel bemessen nach der Ausdehnung oder dem Umfang der stempelpflichtigen Schriftstücke (Urkunden, Register, Process-, Gerichts-, Notariatsacten u. s. w., kaufmännischen Bücher, auch Nummerzahl, eventuell Blattzahl und Blattgrösse der Zeitungen im „Zeitungsstempel"). Eine Stempelform, welche wegen der grossen Zufälligkeit dieses Umfangs (des Papiers u. s. w.) gebühren- wie steuerpolitisch erheblichen Bedenken unterliegt, wenn sie auch in einigen Fällen, z. B. bei Gerichtsacten u. dgl. m., dem Umfang der Mühewaltung etwas mit entsprechen mag.

Die oft complicirte Berechnung und die Nothwendigkeit der Controle, sowie die Möglichkeit, von einem einzigen Pflichtigen die Abgabe für viele Einzelfälle in einer einzigen grösseren Summe einzuziehen (Zeitungen u. dgl.), giebt der directen Einziehung hier indessen meistens den Vorzug vor dem Stempel oder die Behörde behält sich die Stempelung selbst vor (ebenfalls Zeitungen, kaufmännische Bücher u. s. w.).

So bei letzteren Beispielen in Oesterreich. Besonders ausgedehnt ist der Dimensionsstempel nach der Grösse des für eine Urkunde gebrauchten Papiers in Frankreich: wohl das äusserlichste Merkmal, an das man sich halten kann! S. darüber Näheres in Fin. III, §. 229, wo auch die Bedenken dagegen näher dargelegt sind. Der Name „timbre de dimension" ist in Frankreich der amtliche, der eigentliche Werthstempel (N. 4) heisst timbre proportionnel. Der Stempel für Strassenanschläge (affiches) ist ein specieller, vom allgemeinen abweichender Dimensionsstempel (Fin. III, S. 555).

4. Der eigentliche Werthstempel — im engeren Sinne, denn im weiteren ist jeder Stempel „Werthstempel" —, auch wohl Gradations-, Proportionalstempel genannt — doch wird letzterer Name besser für den nach einer bestimmten Art der Höhebemessung normirten Stempel reservirt (s. unten) — richtet sich nach dem Geldwerthbetrage eines mit einer Abgabe belegten Documents, bez. Rechtsgeschäfts oder eines Gegenstands, über den ein Rechtsgeschäft abgeschlossen, eine gerichtliche Eintragung vorgenommen oder im Streitfalle gerichtlich entschieden wird. Eine solche Bemessung des Stempels kann auch bei „Gebühren" passend sein, um die Abgabe einigermaassen mit dem Werth der öffentlichen Dienstleistung in Einklang zu bringen und die Gesammtkosten der Eintragung auf die Betheiligten zweckmässiger und gerechter mit zu vertheilen — allerdings dann etwas mit nach einem Besteuerungsgesichtspunct, welcher aber (S. 99) auch hier bei „Gebühren" unter Umständen eine berechtigte Anwendung findet.

Die betreffende, im Stempel erhobene Abgabe der Praxis stellt nur ausnahmsweise eine reine Gebühr dar, meistens eine reine oder doch überwiegend eine Steuer (Verkehrssteuer). Kostenzahlungen der freiwilligen und streitigen Gerichtsbarkeit, welche nach dem Werthbetrage des Objects abgestuft werden, — Abgaben für die Eintragungen in die Register, die Grund- und Hypothekenbücher, für die Entscheidung von Civilprocessen — hören aber nicht dadurch auf, reine Gebühren zu sein, dass sie sich so abstufen. (Eben deshalb ist, wie schon oben einmal bemerkt (S. 63), Stein's, 3. A., Fin. 520, Unterscheidung zwischen Gebühren- und Steuerstempel nicht genau haltbar.) Solche Abgaben werden Steuern nur bei einer eine Uebersteigung der Kostendeckung bezweckenden Höhe der Gesammteinnahme daraus. Die Erhebungsform dieser Gebühren ist indessen selten der Stempel, sondern mit Recht, besonders bei Rechtsgeschäften, die sich auf Eigenthumsübergang, Verpfändung unbeweglichen Vermögens beziehen, die directe Berechnung und Einziehung. Stempel von Verträgen (Kauf, Tausch, Miethe, Pacht u. s. w.), von Documenten des Creditverkehrs (Wechsel, Schuldverschreibungen aller Art, Inhaber-Papiere und andere börsengängige Werthpapiere [„die sich ohne Cessionsinstrument übertragen lassen"], Actien u. s. w.) stufen sich gewöhnlich nach dem Werthe ab und sind meistens, wenn nicht eine behördliche Mitwirkung im sachlichen Interesse von vorneherein geboten ist, reine Verkehrssteuern (§ 42). Beispiele u. s. w. gehören erst in die Steuerlehre. (S. ältere bei Rau, Fin. I, §. 231 Note f.) Für Deutschland reiches Material aus der Gesetzgebung aller Einzelstaaten in dem bundesräthlichen Commissionsbericht von 1877, S. 46—109.

Der Werthstempel kann ein genauer sein, welcher sich nach Procenten des Betrags richtet. Die Erhebung der Abgabe

Digitized by Google

wird dann aber, schon weil der Satz nicht immer auf runde Summen lauten wird, meistens nicht mittelst Stempels geschehen können, sondern es erfolgt („unter amtlicher Cassirung des Stempels und Vidirung der Urkunde“) bei einer Behörde baare Einzahlung. Der Werthstempel kann aber auch unter Abrundung seiner Procenthöhe in bestimmten festen Beträgen für gewisse „Classen“ des Werths eintreten, — „Classen- oder classificirter Werthstempel“ — und dann von den Parteien selbst angebracht werden, wie z. B. beim Wechsel.

Beispiel: Deutsches Wechselstempelgesetz vom 10. Juni 1869: im Allgemeinen der Satz $^1/_2\,^{0}/_{00}$, mit der Durchführung, dass Wechsel bis und unter 50 Thlr. 1 Sgr., über 50—100 Thlr. $1^1/_2$ Sgr. und für jede weiteren vollen oder angefangenen 100 Thlr. $1^1/_2$ Sgr. mehr an Stempel zahlen. Also ein classificirter eigentlicher Proportionalstempel. Nach dem neuen Gesetz vom 4. Juni 1879 ist der Wechselstempel jetzt 10 Pf. bei Summen bis 200 M., 20 von über 200—400 M., 30 von über 400 bis 600 M., 40 von über 600—800 M., 50 Pf. von über 800—1000 M. und je 50 Pf. für jede ferneren vollen oder angefangenen 1000 M.

Je nachdem der Werthstempel einigermaassen gleich mit dem Werth des Objects oder stärker oder schwächer steigt, kann er als Proportional- (im engeren Sinne, s. oben), Progressiv- oder Degressiv-Werthstempel bezeichnet werden. Der Steuerstempel ist bisher, gemäss dem leitenden Gesichtspuncte unserer modernen Besteuerung, ein Proportional-, wenn nicht gar ein Degressivstempel. Der Gebührenstempel (bez. der direct eingezogene Gebührenbetrag) ist meistens degressiv, dem Umstande entsprechend, dass die Kosten der Staatsthätigkeit nicht mit dem Werthe des Objects proportional, sondern schwächer, wenn überhaupt, wachsen.

So bei den Eintragungsgebühren — soweit diese eben Gebühren und nicht Steuern —, bei anderen Acten der freiwilligen Gerichtsbarkeit und in der streitigen Gerichtsbarkeit bei den Gerichtskosten. (S. oben §. 40, 43.) Man hat wohl, und in einer Hinsicht nicht ohne Grund, behauptet, dem Character dieser Abgaben als Gebühren widerspreche in mancher Hinsicht der Werthstempel überhaupt und seien Fix-, Classen- und etwa passend normirte Dimensionsstempel richtiger, wenn man auf das Moment der Kostenprovocation als den Grund der Gebührenerhebung sehe. Indessen dient der Werthstempel doch, wie gesagt, zu zweckmässigerer und auch die Verhältnisse der Interessenten gerechter berücksichtigender Vertheilung der Gesammtkosten der bezüglichen Einrichtungen, namentlich der Gerichte. Es kann sogar die Frage aufgeworfen werden, ob die Degression der Abgabe bei den höheren Werthbeträgen der Objecte nicht passend der proportionalen Abgabe Platz machte. Um so mehr, da diese „Gebühren“ doch leicht mit als Steuern fungiren; und mitunter nicht mit Unrecht, weil sie vornemlich die besitzenden Classen und unter diesen sogar solche (in den Gerichtskosten) besonders treffen, welche, wie Gewerbe- und Handeltreibende, von den anderen Steuern nicht immer genügend getroffen werden (§. 40, S. 93).

In Betreff der Controlen und Strafbestimmungen kommen bei den Gebühren, auch bei denen in Stempelform, theils die allgemeinen Grundsätze des Steuerwesens, wofür hier auf die

„allgemeine Steuerlehre“, Kapitel 5, theils einige eigene Grundsätze, insbesondere bei Registergebühren und Stempel, in Betracht, wofür hier auf die specielle Steuerlehre, besonders im Abschnitt von der Verkehrsbesteuerung, verwiesen wird.

Wichtig sind namentlich die französischen Vorschriften, s. Fin. III, §. 221 bis 223, 232, 233. — In Preussen dient als Controlhilfsmittel die Einrichtung der Stempelfiscale, welche die Papiere der Behörden und Beamten verificiren, bedingungsweise, im Verdachtsfalle, auch von Privatpersonen Nachweisungen über Beobachtung der Stempelgesetze verlangen können (Gesetz von 1822, §. 34). Denunciantenantheile an Stempelstrafen sind hier 1868 (Gesetz vom 28. December) aufgehoben worden.

Mitunter haben Zwischenpersonen, besonders Notare und ähnliche, die Gebühren u. s. w. einzuziehen, wie auch umgekehrt deren Gebühren (Notariatstaxen u. s. w.) auch mit den öffentlichen Gebühren von der Staatsbehörde (Gericht) bisweilen erhoben werden und dann eine gegenseitige Abrechnung und Ueberweisung erfolgt. So haben in Baiern die Notare die Taxen, welche dem Staate von den bei ihnen behandelten Geschäften gebühren, unter Aufsicht der Finanzbehörden zu erheben und abzuliefern, etwaige Rückstände aber zur Zwangsbeitreibung dem Rentamt zu überweisen. (Bairisches Gesetz vom 10. November 1861, Pözl, Verwaltungsrecht, S. 556, 3. Aufl.) Nach der Person des Bezugsberechtigten hat man mitunter allgemein „Fiscusgebühren“ und „Dienergebühren“ unterschieden (z. B. Schall, Schönberg's Handbuch, 2. Aufl. III, 113).

IV. — §. 73. Abfindungsbeträge (Bauschsummen). Mitunter kommt statt der directen Einziehung von Gebühren (und Steuern) bei jedem einzelnen Falle oder statt des Stempels auch eine Abfindung zwischen der Finanzverwaltung und einzelnen Abgabepflichtigen über eine ganze Reihe von Acten in der Form einer einmaligen oder periodischen Gesammtzahlung vor.

Z. B. mit Banken für deren sonst im Anschluss an die einzelnen Geschäfte und Urkunden zu zahlenden Stempel, bei Zettelbanken für die Banknoten. So zahlt die Bank von England ein Stempelpauschale (60,000 Pf. St.), dsgl. die anderen Zettelbanken, statt des Stufentarifs nach der Stückgrösse; z. B. 1886/87 an solcher „composition“ für Stempel auf bills und notes (incl. Englische Bank) 123,534 Pf. St., nach dem Tarif nur 120 Pf. St. (Financial accounts 1886/87, p. 17). (S. auch Fin. III, S. 264 über Banknotenstempel.) Anders (Handelseffectenstempel) bei den Noten der Bank von Frankreich (Fin. III, S. 560). Die deutschen Banknoten sind stempelfrei.

Etwas Anderes, aber immerhin in der Idee den Bauschgebühren Verwandtes sind die sogenannten „Gebührenäquivalente“, welche in Oesterreich beim Besitz der todten Hand als Ersatz der hier fortfallenden Besitzwechsel-Gebühren erhoben werden, die gleichen taxes de main morte in Frankreich (Fin. III, §. 206). Auch bei der Post fehlen selbst jetzt noch analoge Gestaltungen nicht ganz. So, wenn das Porto gewisser Sendungen (z. B. von Stadtpostbriefen, Circularen) sich ermässigt, falls eine bestimmte grössere Anzahl Stücke auf einmal aufgegeben wird, — eine zweifelhaft berechtigte Begünstigung der Grossgeschäftsleute und der Wohlhabenderen überhaupt.

Fälle dieser Art nähern sich, wie schon bemerkt, dem sogleich zu besprechenden System von „Beiträgen“. Kann man die Höhe des Abfindungsbetrags richtig bestimmen, namentlich eine — ungerechte und andere Concurrenten verletzende — Begünstigung verhüten, so ist im Interesse beider Theile solche Abfindung wohl zu empfehlen, weil sie Erhebungskosten und Controlen erspart und der Verkehr dabei nicht gestört wird.

Digitized by Google

3. Abschnitt.

Anhang.

Beiträge.

Nach früher Gesagtem halte ich, gegenüber Neumann, Schall an der principiellen Zugehörigkeit der Beiträge zu den „Gebühren" fest (oben §. 17, S. 42 und S. 177) und selbst die Auffassung der Beiträge als „Erhebungsform", wie in der 1. Auflage §. 320 und §. 325 scheint mir zulässig. Sachlich habe ich in der folgenden Darstellung daher auch Wesentliches zu ändern nicht nothwendig gefunden. Siehe besonders Neumann, progressive Einkommensteuer, S. 46 ff. Auch Einzelnes in den Communalsteuergutachten des Vereins für Socialpolitik (Bruch, S. 20 ff., mit den Gebühren zusammen, Nasse, S. 272); v. Bilinski, Gemeindebesteuerung, Leipzig 1878, S. 19 ff., der die Beiträge mit verwandten Abgaben vergleicht, aber bei der eigentlichen Gebühr auf das Moment der Freiwilligkeit zu viel Gewicht legt. Jetzt auch die neueren genannten Arbeiten Neumann's mit terminologischen und principiellen Erörterungen, so in der „Steuer" I, Kap. 7, auch S. 391, 557. Schall, Schönberg's Handbuch III, S. 114 Note.

§. 74. Die Zwecke der Gebührenerhebung, nemlich die Interessenten in richtigem, ihrem Interesse einigermaassen entsprechenden Verhältniss zur Kostendeckung öffentlicher Einrichtungen und Anstalten herbeizuziehen und so auch diese Kostendeckung — ganz oder bis zu einer beabsichtigten Quote — sicher zu stellen, werden bei der Anknüpfung der Gebühren an die einzelnen Acte der privaten Inanspruchnahme oder Benutzung dieser Einrichtungen zwar gewöhnlich, aber doch nicht immer in genügender Weise und Genauigkeit erreicht. Die hierhergehörigen Ausnahmen umfassen manche verschiedene Fälle, welche sich in der Hauptsache unter folgende drei Kategorieen bringen lassen.

1. Durch die gewöhnlichen Benutzungsgebühren, welche nach allgemeinen Maassstäben in generellen Tarifen u. s. w. festgestellt werden, sind die einzelnen Benutzer doch nicht immer in dem zur Kostendeckung erforderlichen und namentlich nicht in dem ihrem Vortheil oder dem durch sie speciell verursachten Kostenbetrage — z. B. in Betreff der Abnutzungs- und Wiederherstellungskosten — entsprechenden Umfange zu treffen.

Beispiele liefern die Wegegelder, wo recht wohl ein einzelner Interessent, welcher eine Strasse ausnahmsweise stark be- und abnutzt, z. B. der Besitzer eines Forsts, eines Berg-, Hüttenwerks u. dgl., durch die Gebühr weder seinem Sondervortheil noch der durch ihn bewirkten Abnutzung der Strasse gemäss getroffen werden mag (§. 57, 58).

2. In anderen Fällen ferner kann neben dem directen, aus der Benutzung einer öffentlichen Einrichtung hervorgehenden und in der üblichen Gebühr richtig bezahlten Vortheil eines und desselben Interessenten ein indirecter Vortheil für ihn vorkommen, der, weil auf diese Einrichtung zurückzuführen, auch durch eine

angemessene Vergütung als Kostenbeitrag dazu einigermaassen compensirt werden sollte.

So zieht namentlich der Besitzer bestimmter Arten des Grund und Bodens und der Gebäude, der Betreiber eines bestimmten Gewerbes u. A. m. für sein Eigenthum solchen indirecten, in Werthsteigerungen und Productionskosten-Verminderungen hervortretenden Vortheil aus mancherlei öffentlichen Einrichtungen, besonders, aber keineswegs allein, aus solchen des Wege- und Transportwesens.

3. Endlich kommen solche Fälle indirecten Nutzens dieser Art aber auch noch bei solchen Personen vor, welche direct die Einrichtung gar nicht benutzen und durch die üblichen Gebühren gar nicht getroffen werden können.

Namentlich ist es der Grundbesitz an sich, besonders der bestimmt gelegene, welchem so durch die „ökonomischen Zusammenhänge", d. i. durch die Conjunctur nicht speciell verdiente und nicht in Abgaben vergoltene Gewinne in Form von Werth- und Rentensteigerungen zuwachsen. Dies trifft besonders in städtischen Verhältnissen zu, wo die Gesammtheit der gebührenpflichtigen Einrichtungen (Strassenwesen, Strassenreinigung, Sanitätswesen, Wasserleitung, Beleuchtung, Schulen u. a. m.) und wieder speciell einzelne Einrichtungen, z. B. des Verkehrswesens, Werth steigernd auf den Grund- und Gebäudebesitz wirken (Grundlegung §. 76—81).

Auf diese und ähnliche Verhältnisse, wie sie gerade die moderne Volkswirthschaft characterisiren, hat auch die allgemeine eigentliche Besteuerung Rücksicht zu nehmen und zwar viel mehr, als sie es gewöhnlich bisher that. Besonders für die Communalbesteuerung liegen hier wichtige Aufgaben vor.

In dem Abschnitt von der „Besteuerung des Conjuncturengewinns" wird darauf in der allgemeinen Steuerlehre mit eingegangen werden.

Alles Erforderliche in dieser Beziehung kann aber auch die Besteuerung nicht leisten. Vielmehr bedarf es dazu noch neben oder statt der gewöhnlichen Gebühren öfters besonderer Beiträge, um zwischen Vortheilen, welche Einzelne von öffentlichen Anstalten ziehen, und Kosten dieser letzteren überhaupt allgemein und wieder zwischen dem in Einzelfällen verschiedenen Maasse des Vortheils wie der Kosten dann noch speciell, überall ein möglichst richtiges Verhältniss, mit nach dem Grundsatz von „Leistung und Gegenleistung", herbeizuführen.

Ein wichtigeres Finanzinteresse haben diese Beiträge namentlich, wenn sonst die Beschaffung des Anlagekapitals der öffentlichen Einrichtung sowie die Deckung der Zinsen u. s. w. dafür und der laufenden Betriebskosten weder durch die anderen Gebühren, noch durch allgemeine oder besondere eigentliche Steuern, noch (was die Kapitalbeschaffung anlangt) durch den Credit gesichert sind, oder letztere beiden Hilfsmittel bedenklich erscheinen.

Digitized by Google

Dieser Fall kann z. B. alsdann vorliegen, wenn das „öffentliche Interesse" allein den erforderlichen Aufwand oder selbst die Aufbringung der durch Gebühren nicht gedeckten (z. B. nicht verzinsten) Quote dieses Aufwands nicht sicher rechtfertigt. Bedenken gegen die Belastung der „Allgemeinheit" können durch muthmaassliche Bewirkung von Sondervortheilen, welche durch gewöhnliche Gebührenzahlung nicht angemessene Gegenleistung finden, noch gesteigert werden.

Durch „Beiträge" lassen sich die Interessenten aller Art zu diesen Zwecken herbeiziehen, und so die finanziellen Schwierigkeiten und die angedeuteten sachlichen Bedenken beseitigen.

Besonders die Kosten der ersten Anlage, ganz oder theilweise, oder auch Theile der Betriebskosten und Zinsen sind öfters passend so aufzubringen. In letzterem Falle brauchen die Beiträge mitunter auch nur subsidiäre, z. B. für eine Creditdeckung, zu sein, welche in Ermangelung anderer genügender Einnahmen fällig werden, so dass sich hier die Herbeiziehung der weiteren oder indirecten Interessenten auf die Uebernahme einer Garantie beschränkt.

Es liegt in der Natur der Sache, dass solche Beiträge mehr im Finanzwesen kleinerer Localgemeinschaften, besonders der Kreise und Gemeinden, als im Staats- und selbst als im Provinzialfinanzwesen vorkommen, ohne hier übrigens zu fehlen (z. B. bei Localbahnen des Staats). Ebenso können Kirchen und andere Körper zu solchen Beiträgen greifen. Im Einzelnen wird sich mancherlei nach den concreten Fällen, um die es sich handelt und nach der Organisation der Selbstverwaltungskörper richten müssen. Aber das Princip selbst und seine Berechtigung sind wohl klar.

Die Einrichtung solcher Beiträge kann in verschiedener Weise, je nach der concreten Art der öffentlichen Einrichtung, um deren Herstellung, Erhaltung und Function es sich handelt, erfolgen. Die „Freiwilligkeit" findet hier einen Platz, wie in Betreff der Beitragsleistung überhaupt, so in Betreff der Art und Höhe dieser Leistung. Vertragsmässige Uebereinkunft einer Interessentengruppe mit dem ausführenden öffentlichen Körper und wieder der Mitglieder einer solchen Gruppe und verschiedener Gruppen unter einander kann stattfinden. Aber auch bei dem öfters nicht auszuschliessenden Vorgehen gegen Interessenten im Wege des Gebots und Zwangs finden sich Betheiligungsmaassstäbe in Schätzungen der verhältnissmässigen Vortheile und Kosten oder der Extravortheile und Extrakosten für Gruppen und Einzelne. Vielfach trifft es, wie Neumann richtig ausführt, aber vielleicht etwas zu sehr verallgemeinert, zu, dass die Beiträge, im Unterschied von den sonstigen Gebühren, sich an zuständliche Verhältnisse, nicht an wechselnde Vorgänge, anschliessen und sich danach dann passende Betheiligungsmaassstäbe auffinden lassen. Die

finanztechnische Durchführung der Beiträge kann gerade dann zu Aehnlichkeiten der letzteren mit directen Steuern (besonders Ertrags-, Realsteuern) führen, auch wohl der Beitrag die Form eines Zuschlags zu solchen Steuern in speciellen Fällen annehmen. Die Praxis weist mancherlei Modalitäten auf.

Näher auf diese Beiträge einzugehen, würde hier zu weit führen. Das Beste in Kürze darüber bei Neumann a. a. O., der auch die finanztechnische Verwandtschaft mit directen Steuern hervorhebt, aber m. E. hier über die äusseren Aehnlichkeiten die tieferen Verschiedenheiten nicht ganz so beachtet, als mir geboten erscheint. Vgl. besonders „die Steuer" S. 330 ff., übrigens trotz dieses meines Bedenkens treffliche Ausführungen, denen ich fast durchaus beistimmen kann. (S. oben S. 42.) In den früheren Bemerkungen über die Regelung der Wegelasten (§. 56, 57) sind solche Beiträge als eine Form der Aufbringung dieser Lasten erwähnt worden. Das Wegewesen ist auch wohl eines der practisch wichtigsten Beispiele des Vorkommens von Beiträgen. Verwandte Fälle sind: Localeisenbahnen, Deichbauten, Wasserbauten überhaupt, Localanstalten wie Canalisirung, Wasserleitung. Auch öffentliche Bauten für kirchliche und Schulzwecke. Selbst die laufenden Kosten des Kirchen- und Schulwesens lassen sich unter Umständen passend mit durch „Beiträge" decken. Je mehr z. B. die Kirche aufhört „Zwangsgemeinwirthschaft" zu sein und je mehr daher eigentliche Kirchensteuern schon begrifflich, vollends in der Praxis fortfallen, desto mehr, wie uns England und Nordamerica zeigen (Grundlegung §. 155). Die Bestimmung, dass einzelne Interessenten oder Interessentengruppen, eventuell die Gemeinde als solche, zu den localen Kosten gewisser öffentlicher Einrichtungen des Staats, z. B. des Post-, Telegraphen-, Bank-, Schulwesens u. a. m. einen einmaligen oder periodischen Zuschuss liefern oder gewisse Bestandtheile dieser Einrichtungen, z. B. die Geschäftsräume, von sich aus auf ihre Kosten herstellen müssen, beruht auf dem Beitrags-Principe und ist öfters ganz zweckmässig und gerecht, freilich nicht immer. Wenn z. B. aus Gemeindemitteln Localitäten für Bankfilialen, Telegraphen-Aemter u. s. w. beschafft oder Beiträge dazu geleistet werden, so wird öfters nur ein enges Classeninteresse mit den Mitteln der grösseren Gemeinschaft bestritten, — eine der bei uns gar nicht seltenen Formen eines schlechten Communismus. Dagegen würde z. B. der Beitrag von Handelskammern für solchen Zweck — richtig auf die einzelnen Mitglieder repartirt — sich wohl billigen lassen.

Ueberhaupt ist ein gut eingerichtetes und passend ausgedehntes Beitragssystem eine richtige Ergänzung sowohl des gewöhnlichen Gebührenwesens als der eigentlichen Besteuerung und damit ein geeignetes Mittel, den „communistischen" Character des Staats und der Selbstverwaltungskörper zu beschränken. Wo dies principiell zulässig und practisch durchführbar ist, muss es geschehen. Das ist eine Forderung der vertheilenden Gerechtigkeit im „zwangsgemeinwirthschaftlichen System" (§. 27).

Dies der richtige Gesichtspunct — bei vielen Uebertreibungen in der Folgerung daraus — in den Steuertheorieen der deutschen freihändlerischen Volkswirthe, besonders Faucher's (Staats- und Communal-Budgets, Volkswirthschaftliche Vierteljahrschrift 1863, II.), K. Braun's (Staats- und Gemeindesteuern, eb. 1866, II.) u. A. m. Vgl. Friedberg, Besteuerung der Gemeinden, S. 46 ff.

Jene Forderung muss hier um so mehr zugegeben werden, je weniger der unvermeidliche und berechtigte „Communismus" des gemeinwirthschaftlichen Systems gerade in der modernen socialen

Digitized by Google

und wirthschaftlichen Entwicklung theoretisch abzuweisen und practisch abzulehnen ist, eine von der liberalen Wirthschaftsschule mit Unrecht bekämpfte Entwicklung, die auch in allen Culturstaaten rasche Fortschritte macht.

Ueber die Rechtfertigung des Ausdrucks „Communismus" in diesen Dingen s. Grundlegung §. 109a.

Anhang zur Gebührenlehre.

Einnahme aus herrenlosem Vermögen.

Nach den Erörterungen über die „Einkünfte aus Hoheitsrechten" im 1. Bande (Fin I. §. 211) bilden diese keine besondere finanzwissenschaftliche Kategorie von Einnahmen, bis auf einen Fall: den Erwerb aus dem Hoheitsrecht an herrenlosem Vermögen. Darüber sind hier im Anhang zur Lehre von den Gebühren noch einige Bemerkungen erforderlich.

Rau erwähnte die Einnahme kurz in Fin. I, §. 84, auch 237 Note b. Von Malchus I, §. 31, S. 145. Umpfenbach, Fin. II, §. 155—159 passim, 2. A., §. 203—208 (Fiscalvorrecht an Hinterlassenschaften). Stein, Fin. 3. A., S. 223: „Erwerb durch Anfall", 5. A. II, 1, 215 (Anfallsrechte). Auch neuere Finanztheoretiker haben übrigens noch für die Gegenwart und speciell für Deutschland die Kategorie von „Regaleinkünften" in etwas weiterem Umfang aufrecht erhalten, als es hier geschieht. So besonders Neumann („Steuer", passim, S. 514 ff., 530, 553, 561, „Regaleinkünfte": „diejenigen Einnahmen des Staats, welche demselben aus einzelnen althergebrachten und vorzugsweise im fiscalischen Interesse ihm zustehenden Vorrechten zufliessen, soweit jene nicht Gebühren oder Monopoleinkünfte sind"). (S. auch schon oben S. 138.) Seine Hauptfälle sind Mühlen-, Flöss-, Fischerei-, Strand- und andere Wasserregale, Flussgold-, Perlen-, Bernsteinregal. Von diesen Regaleinkünften unterscheidet er die „Monopoleinkünfte", zu denen er u. A. auch die Lotterie stellt (a. a. O. S. 531). Roscher handelt im Kapitel von der „älteren Regalwirthschaft" auch vom Regal der herrenlosen Güter, Strom-, Seezöllen, Strandrecht u. s. w. — Ich muss mir eine Auseinandersetzung auch mit diesen Auffassungen für eine neue Auflage des ersten Bands vorbehalten (s. oben S. 2). Hier halte ich jetzt an der dort näher begründeten Ansicht fest (Fin. I, §. 207. 208, 210—212). Die genannten Regaleinkünfte Neumann's lassen sich doch auch mit als privatwirthschaftliche und Steuereinkünfte (als letztere die Lotterie) und als Gebühreneinkünfte (so die Nutzungen von „Wasserregalien" oben S. 138), namentlich in der Gegenwart, auffassen und demgemäss in die finanzwissenschaftliche Darstellung einreihen, wie es auch im 1. Bande (bei Jagd und Fischerei §. 246—248) und in der Gebührenlehre (§. 59) zum Theil geschehen ist.

§. 75. — I. Allgemeines. Ein bezügliches Hoheitsrecht, wonach herrenlose Güter ausschliesslich an den Staat oder an seinen finanziellen Repräsentanten, das Aerar, bez. an den Fürsten und seinen Fiscus fallen oder wonach wenigstens dem Staate ein Antheil am Werth solcher Güter gebührt, findet sich sehr allgemein in verschiedenen Rechtssystemen, vom Alterthum, durch das Mittelalter bis in die Gegenwart hinein.

Aus dem römischen Recht gehören hieher die Bestimmungen über bona vacantia, erblose Güter, die nach der Lex Julia an das Aerar, später an den Fiscus fielen (Puchta, Institutionen §. 327); über Antheil des Fiscus an dem gefundenen Schatz (thesaurus), (eb. §. 291). Im älteren deutschen Recht das ursprünglich königliche, später landesherliche Recht auf erblose Güter, der Antheil des Gerichtsherrn an gefundenen Sachen, Vorschriften über den Schatz (s. Beseler, Deutsches Privatrecht, 2. A., §. 150. §. 89). Aus modernen Rechten z. B. die sehr eingehenden

Bestimmungen des preussischen Landrechts über erblose Verlassenschaften, Th. II, Tit. 16, Abschnitt 2, über gefundene Sachen, Th. I, Tit. 9, Abschnitt 2, über den Schatz, Th. I, Tit. 9, Abschnitt 3, §. 85, 88, 102, 103.

Ein solches Vorrecht ist auch sachlich gut begründet, was keines näheren Beweises bedarf. Die finanzielle Bedeutung desselben hängt aber wesentlich von dem Umfange ab, welchen die Rechtsordnung dem Begriff „herrenloses Vermögen" giebt; ferner von den Rechtsansprüchen, welche sie dritten betheiligten Personen, z. B. den Findern, ersten Occupanten, den Grundeigenthümern, an diesem Gute gewährt; endlich von der Theilnahme an diesem Gute, welche Anderen, insbesondere öffentlichen Körpern, wie Gemeinden, milden Stiftungen, neben oder statt des Staats eingeräumt wird. Die practische Bedeutung des Rechts wird auch von allgemeinen Zeit- und Landesverhältnissen mit bedingt, z. B. in Betreff des Ertrags vom Schatzfinden.

Genaue Bestimmungen über Rechtsansprüche Dritter besonders beim Schatze, so im römischen Recht, wo die fiscalische Tendenz zeitweise sehr zur Geltung kam. Unterscheidung, ob zufällig gefunden oder absichtlich gesucht wird; in letzterem Fall Verwirkung der Rechte des Finders; dann Unterscheidung, ob auf eigenem oder fremdem Boden gefunden u. s. w. Antheil des Fiscus wechselnd, zeitweise alle Schätze dem Fiscus vindicirt. Durch Bestimmung Hadrian's erhielt der Eigenthümer des fremden Bodens, auf dem der Schatz gefunden, — Princeps oder Staat, Stadt oder Privatperson — die Hälfte; unter Theodosius I. ein Viertel. (Puchta, Instit. II. 683 ff.) — Gewährung von Antheilen am Fundgewinn bei Funden höheren Werths an die Armencasse des Orts im Preussischen Landrecht, Th. I, Tit. 9, §. 45, 46. Erblose Verlassenschaften nach deutschem Particularrecht öfters allgemein oder in gewissen Fällen an die Stadtgemeinden. — Grosse Bedeutung hatte nach den Zeit- und Landesverhältnissen das Schatzfinden in der späteren Zeit des römischen Weltreichs, im Mittelalter. — Einzelnes zur Geschichte des Hoheitsrechts an herrenlosen Gütern passim in der „Steuergeschichte" in Band III der Fin.

II. Die wichtigsten hierhergehörigen Fälle sind folgende vier: erblose Verlassenschaften, gefundene bewegliche Sachen, sogenannte Schatzfunde, eventuell Gewinne aus verloren gegangenem und präcludirtem Papiergeld und Banknoten. Dazu tritt als fünfter besonders anzusehender, aber doch verwandter Fall, das sogenannte Heimfallsrecht.

1. Erblose Verlassenschaften. Sie fielen und fallen regelmässig dem Staate oder seinem Vertreter (Fürsten) zu, ausnahmsweise nach Gewohnheitsrecht oder Privileg anderen, wie dem Gerichtsherrn, der Gemeinde, welcher der frühere Eigenthümer angehörte oder wo er wohnte, der Armencasse u. dgl. m. Die Höhe des Ertrags hängt hier ganz besonders von der Gestaltung des Erbrechts ab.

Wo namentlich die gesetzliche Intestaterbfolge eine auf einen gewissen Kreis näherer Blutsverwandten beschränkte ist, wie z. B. im älteren deutschen Erbrecht, steigert sich die Bedeutung dieses Rechts des Staats wesentlich. (Beseler, Privatrecht §. 150.) Eine solche Beschränkung kann socialpolitisch und nationalökonomisch

Digitized by Google

recht wohl gebilligt und selbst gefordert werden, wie dies neuerdings auch mehrfach geschehen ist. Die ganze Frage hängt aber mit der Frage der Gestaltung des Erbrechts zusammen, welche hier nicht principiell zu erörtern ist. In finanzwissenschaftlicher Hinsicht ist die Frage auch mit dem Systeme der Erbschaftssteuern, das freilich selbst wieder in Verbindung mit der Regelung des Erbrechts gebracht werden muss, in Beziehung zu setzen und wird daher in der allgemeinen Steuerlehre bei Besprechung der Erbschaftssteuer und deren Stellung im Steuersystem mit berührt werden. Finanziell könnte die Einnahme aus erblosen Verlassenschaften bei der vollends in der modernen Welt zulässigen engeren Beschränkung des Intestaterbrechts wichtig werden, während sie jetzt meist sehr unbedeutend ist. Im preussischen Etat für 1877/78 ist eine Einnahme von 116,620 M. aus herrenlosen Erbschaften veranschlagt. Die Stadt Berlin bezog aus herrenlosen Erbschaften 1875 13,446 M., 1876 2962 M. (Statistisches Jahrbuch von Berlin, 4. Jahrgang, 1878, S. 226), 1884/85 3815 M., 1885/86 1857 M. (Statistisches Jahrbuch XIII, S. 367). In Frankreich nach Rau 1859 700,000 Fr. (grösserer Umfang dieses Erbrechts des Staats), in Belgien 1853—57 64,000 Fr. — Früher bestanden mitunter Einrichtungen, die die Einnahme für den Staat bedeutender machten, so das Hagestolzenrecht, wonach gewisse gesetzliche Erben der Hagestolzen zu Gunsten des Staats ausgeschlossen waren; das Erbrecht des Fiscus an dem Nachlass des im Lande verstorbenen Fremden (das später sogenannte Albannsrecht, droit d'aubaine), und an Stelle der unehelichen Kinder („Bastardfall"). (S. Zöpfl, Rechtsgeschichte III, 239, 265.) — Von viel grösserer Wichtigkeit war in der Zeit der Lehensverfassung der Rückfall der Lehen an den König u. s. w., bei beschränkter Succession in die Lehen, so namentlich in England (Fin. III, §. 72).

Der Anfall an den Staat, statt an die Gemeinde, Armencasse u. s. w., erscheint gerade in der Gegenwart als das principiell Richtigste. Die grundsätzliche Verwendung der Einnahme zu gesetzlich bestimmten Zwecken ist bei keinerlei zufallendem Vermögen passend. Vielmehr hat die Einnahme zur ordentlichen zu zählen und ist für die Deckung der laufenden allgemeinen Ausgaben verwendbar.

Bei Anfall von Grundvermögen liessen sich gesetzlich bestimmte Verwendungszwecke erwägen, aber, wenigstens bei der gegenwärtigen Beschränktheit des Anfallrechts, wo es sich nur um sporadische Fälle handeln kann, werden sie auch besser unterbleiben. Vgl. die weitgreifenden Pläne von Umpfenbach über Verwendung des Ertrags an Erbschaftsabgaben in „des Volkes Erbe": doch unhaltbar.

2. Gefundene bewegliche Sachen, (einschliesslich Metall- und Papiergeld, Banknoten, auf den Ueberbringer lautende Werthpapiere u. dgl.), deren Eigenthümer nicht wieder zu ermitteln ist.

Vielfach, und mit Recht, besteht hier eine Pflicht für den Finder, den Fund bei einer Behörde anzuzeigen. Der Fund pflegt dann dem Finder zuzufallen, aber öfters hat der Staat den Anspruch auf einen Antheil am Werth oder der Staat gewährt der Gemeinde, einer Stiftung u. s. w. einen solchen Antheil: im Princip wird sich dies rechtfertigen lassen. Aber von grosser practischer Bedeutung ist die Sache nicht und kann sie nicht wohl sein, da der Antheil des Finders nicht sehr verringert werden darf, um die Verheimlichung des Funds nicht zur Regel zu machen. S. die sehr casuistischen Bestimmungen des preussischen Landrechts a. a. O.

Aehnliches gilt von dem zeitweise practisch wichtigeren Fall: 3. dem Schatzfinden.

In rechtsunsicheren Zeiten und Ländern wird oft in grossem Umfange „thesaurirt", d. h. Güter hohen specifischen Werths, besonders Metallgeld, Schmuck, Geräth aus edlem Metall wird vergraben u. s. w. Das Wiederauffinden solcher „Schätze" durch Dritte erfolgt dann durch Zufall oder selbst durch planmässiges Nachforschen

später vielfach. Nicht selten ist hier vom Rechte, wie dem Eigenthümer, auf dessen Boden der Schatz von Dritten gefunden wurde, so auch dem Staate ein Antheil zugesprochen worden: im Princip ebenfalls wohl zu billigen, meist auch eher durchzuführen, da sich das Schatzfinden nicht so leicht verheimlichen lässt. S. die obigen Bestimmungen des römischen Rechts und des preussischen Landrechts.

4. Endlich könnte noch ein specifisch moderner Fall hierher zählen: der Gewinn aus Papiergeld und Banknoten, welche bei der Einrufung nicht zurück kommen und nach einem Präclusivtermine werthlos werden.

Diese Scheine lauten auf den Ueberbringer und dienen an Stelle der Münze als Umlaufsmittel. Regelmässig geht davon ein Betrag verloren, besonders von den kleineren Werthgrössen. Diesem Betrag entspricht ein Activum des Emittenten, das dadurch disponibel wird, z. B. bei einer Bank. Es liesse sich, zumal bei dem System der Verleihung des Rechts der Notenausgabe an Banken Seitens des Staats — im Unterschied vom System der Bankfreiheit — nach der Function dieses Umlaufsmittels im öffentlichen Verkehr recht wohl billigen, dass dieser Gewinn gesetzlich dem Staate, nicht dem privaten Emittenten (der Actienbank u. s. w.) zufiele: das Activum, welches der Note zur Deckung diente, ist durch Verlorengehen der Note gewissermaassen „herrenloses" Gut geworden. Unter Umständen kann der Gewinn bedeutender sein. (S. A. Wagner, System der Zettelbankpolitik S. 59, 593, 675.) Bei den preussischen Privatbanken ist dieser Gewinn für mildthätige Zwecke zu verwenden.

Auch hier, wie in den anderen Fällen, zeigt sich daher der Zusammenhang der „Einnahme aus herrenlosem Vermögen" mit bestimmten Normen des Privatrechts über die Eigenthumsordnung u. s. w.

Abweichend von diesen Fällen, aber doch verwandter Art ist schliesslich noch

5. das Heimfallsrecht (richtiger gerade hier: das „Anfalls"recht) des Staats und anderer öffentlicher Körper, wie der Gemeinde, in Bezug auf Anstalten und Unternehmungen, welche aus Privatkapitalien hergestellt worden sind, nach Ablauf einer bestimmten Zeitfrist, — ohne Entschädigung oder gegen eine im Voraus bestimmte, hinter dem Werth zurückbleibende Entschädigung.

Es handelt sich hier um Anstalten, welche zweckmässig in den Händen des Staats u. s. w. sich befinden, aber aus technischen, ökonomischen, finanziellen Gründen von der Privatwirthschaft (Gesellschaft) errichtet und eine Zeit lang betrieben werden, — etwa so lange, um das hineingesteckte Kapital mit einiger Sicherheit aus den Betriebsüberschüssen amortisiren zu können. Dergleichen Fälle sind auch früher wohl schon vorgekommen, z. B. bei Brücken. Eine grosse practische Bedeutung hat ein solches Recht bei Verkehrsanstalten, besonders bei Eisenbahnen, in den nächsten Menschenaltern kraft des bezüglichen Vorbehalts in den Concessionsurkunden der Privatbahngesellschaften. Von der Zweckmässigkeit dieses Vorbehalts ist schon im 1. Bande geredet worden (Fin. I, §. 278, S. 699 der 3. Aufl.). S. auch Stein in Bezug auf die Eisenbahnen, 3. A., S. 224, ohne dass weitere Consequenzen daraus gezogen werden. Aehnliche Bestimmungen lassen sich in gleichfalls passender Weise in Bezug auf locale Anstalten für gewisse Gemeinbedürfnisse treffen: auf Pferdebahnen, Wasserversorgung, Gasfabriken, auch ganz allgemein auf gewisse grössere Gebäude. (S. oben §. 65.) Vorbehalte dieser Art kommen auch schon vor, z. B. bei Pferdebahnen in den städtischen Strassen (Berlin).

Es darf wohl angenommen werden, dass gerade solche Verhältnisse in nicht ferner Zukunft immer häufiger werden. Neben

Digitized by Google

der grossen finanziellen Bedeutung für den Staat, die Gemeinde u. s. w. hat dies auch eine nicht geringe socialpolitische und volkswirthschaftliche Wichtigkeit, indem abermals das privatwirthschaftliche Gebiet durch das gemeinwirthschaftliche und das Privatkapital und damit verbundenes Privat-Grundeigenthum durch „öffentliches Eigenthum" in grösserem Maasse ersetzt wird.

S. wiederum oben §. 65. Auch hier daher wieder der enge Zusammenhang zwischen Finanzfragen und den allgemeinsten Fragen der volkswirthschaftlichen Organisation und Rechtsordnung. (Vgl. Wagner, Grundlegung. §. 117, 118, 175—177, 307, 368.) Im Verkehrswesen lässt sich der Uebergang von der Privatunternehmung zur öffentlichen Unternehmung und von dieser zur öffentlichen Anstalt, nach der Terminologie von Sax, mit dieser Einrichtung eines Anfallsrechts in Verbindung bringen. (Vgl. Sax, Verkehrssteuern, I, 80 ff.)

Rückblick auf das gesammte Gebührenwesen.

§. 76. Ueberblickt man die Einzelheiten des Gebührenwesens der Praxis, welche im Vorausgehenden dargestellt worden sind, so kann ja nicht geläugnet werden, dass die Einrichtung dieses Zweiges der öffentlichen Einnahmen auch in der Gegenwart noch viel zu wünschen übrig lässt. Den an sich ziemlich einfachen Grundsätzen der Gebührenerhebung entspricht die Einrichtung der wirklichen Gebührenerhebung nur ganz annäherungsweise.

Zwar sind gegen früher viele Fortschritte unverkennbar. Manche einem falschen oder übertriebenen Fiscalismus ihre Entstehung und Einrichtung verdankende Gebühren sind beseitigt, umgeändert, ermässigt worden. Seltener, aber doch auch bisweilen, sind neue Gebühren und dann in richtigerer Weise als ehedem eingeführt worden. Aber der Mängel bleiben noch genug vorhanden, sowohl im Zuviel, als im Zuwenig, im Vorhandensein wie im Fehlen von Gebühren.

Die Erklärung hierfür liegt wohl in zwei Umständen.

Einmal sind eben die practischen Schwierigkeiten der Ein- und Durchführung eines rationellen, den leitenden Grundsätzen der Gebührenpolitik wirklich einigermaassen entsprechenden Gebührenwesens häufig sehr gross, mitunter unüberwindlich.

Jedenfalls liegen die Verhältnisse so, dass man sich mit einer annäherungsweisen Erfüllung jener Grundsätze, wohl oder übel, stets begnügen muss, aber die „Annäherung" kann freilich mehr oder weniger gelingen. Kritik der Praxis, Prüfung der Forderungen der Theorie auf ihre practische Erfüllbarkeit, Experimente in dieser Richtung werden hier immerhin weiter und zu einer allmählich grösseren, wenn auch sicher immer nur zu einer sehr relativen „Vollkommenheit" des Gebührenwesens führen. Dadurch wird die finanzwirthschaftliche Berechtigung des letzteren indessen nicht vermindert, denn, wenn es ganz und je mehr es fehlen würde, desto mehr bedürfte man schliesslich „eigentlicher Steuern". Und mit deren „Vollkommenheit", mit deren Uebereinstimmung mit den principiellen Forderungen der Theorie steht es noch viel ungünstiger.

Der zweite Erklärungsgrund der Ungenügendheit des Gebührenwesens der Praxis liegt in falschen politischen, volkswirthschafts-, culturpolitischen Ansichten und Theorieen, namentlich nicht selten darin, dass „Classeninteressen" und zwar gerade der wohlhabenderen, der besitzenden Classen als allgemeine, wahrhaft „öffentliche" Interessen gelten oder als solche sich zu geriren und zur Anerkennung zu bringen wissen.

Die kleinen Verkehrsstörungen, Unbequemlichkeiten vieler Gebühren, nach den unvermeidlichen oder einmal bestehenden Veranlagungs- und Erhebungseinrichtungen, die Belastungen mit den betreffenden Abgaben gelten gegenüber Vorurtheilen der „öffentlichen Meinung" als entscheidend zu Gunsten „freien Verkehrs" und „kostenloser" Benutzung öffentlicher Einrichtungen. Und doch liegt auch hier — und gerade hier — oft genug nur ein Classeninteresse der höheren Stände vor, bei dessen Befriedigung immerhin ein „öffentliches Interesse" mitspielen mag, dies aber in zahlreichen Einzelfällen nicht das grössere, sondern das kleinere im Vergleich mit dem Privatinteresse ist.

Hier wird die Kritik von Fall zu Fall scharf und unnachsichtlich prüfen müssen. Nur wo es sich um wirklich allgemeine, dann aber auch — in unserem Zeitalter — wo es sich um Classeninteressen der unteren, der arbeitenden, der besitzlosen oder wenig besitzenden Classen handelt, mag der „Fiscalismus" im Gebührenwesen eingeschränkt werden, mögen Gebühren fortfallen oder Ermässigung erfahren. Wo es aber unter dem Deckmantel „öffentlicher Interessen" wesentlich nur verkappte Interessen der höheren, der „gebildeten", der „besitzenden", d. h. der die sachlichen Productionsmittel und Arbeitsinstrumente besitzenden und in Besitzrenten, Speculations- und Conjuncturengewinnen, Unternehmergewinn für sich verwerthenden Classen sind, um die es sich bei „Gebührenfreiheit" und „mässigen" Gebühren handelt, — wie in zahlreichen oben vorgekommenen Beispielen — da ist „mehr Fiscalismus", eine Ausdehnung des Gebührenwesens und eine Erhöhung der Gebührensätze — soweit dies finanziell vortheilhaft erscheint — am Platze. „Zu wenig" Fiscalismus ist hier nur — ein den höheren Classen zu Gute kommender „Communismus".

Finanziell ist schliesslich aber immer daran zu erinnern, dass „weniger Gebühren" meistens nothwendig heisst: „mehr eigentliche Steuern", weil die Kosten einmal gedeckt werden müssen. Das so äusserst schwierige Besteuerungsproblem wird selbst wieder leichter und vollkommener — oder, richtiger gesagt, wie immer nur: weniger unvollkommen — lösbar, wenn ein einträgliches Gebührensystem besteht.

Gedruckt bei E. Polz in Leipzig.

Digitized by Google

Fünftes Buch.

Allgemeine Steuerlehre

oder

Theorie der eigentlichen Besteuerung.

Literarische Nachweisungen und Vorbemerkungen.

§. 77. Die hier vorgenommene Scheidung einer „allgemeinen“ und einer „speciellen“ Steuerlehre ist an sich nicht neu. Unter der Bezeichnung „Einleitung“ oder „die Besteuerung (das Steuerwesen) im Allgemeinen“ oder ähnlichen findet sich ein Ansatz zu einer allgemeinen Steuerlehre aus leicht begreiflichen Gründen in den allgemeinen finanzwissenschaftlichen und den speciellen steuerwissenschaftlichen Werken ziemlich allgemein. Abweichend von den meisten bezüglichen Werken wird die Scheidung jetzt aber hier strenger, ich darf wohl sagen „principieller“ durchgeführt. Daher werden hier aus dieser Scheidung auch andere und weitergehende Folgerungen, als sonst üblich ist, gezogen. Darin liegt, bis auf das mehrfach ähnliche Vorgehen Stein's, eine Abweichung von den früheren Theoretikern.

Als Hauptbeispiel der letzteren kann Rau dienen. Auch Rau hat die Lehre von den Steuern nach demselben Gesichtspunct, wie ich hier, in zwei Abtheilungen gebracht. Die ganze Lehre bildet bei ihm den 4. Abschnitt des 2. Buchs von den „Staatseinkünften“ und zerfällt in die 1. Abtheilung „das Steuerwesen im Allgemeinen“, §. 247—262, — der Schluss des 1. Bands der Finanzwissenschaft —, und in die 2. Abtheilung „die einzelnen Arten von Steuern“, §. 297—462, die erste grössere Hälfte des 2. Bands des Werks. In der 1. Abtheilung behandelt Rau nach einer sehr kurzen Einleitung die allgemeine Steuerlehre in 4 Hauptstücken: Entwicklung der obersten Besteuerungsgrundsätze §. 250—267, die volkswirthschaftlichen Wirkungen der Steuern (namentlich die Ueberwälzung) §. 268—275, Einrichtung des Steuerwesens (Zusammenhang und Ausführung der Steuern) §. 276—290, endlich Eintheilung der Steuern §. 291—296. Bei Rau wie bei allen Aelteren treten, wie oben in §. 4 näher ausgeführt wurde, in dieser Behandlung die „allgemeinen Lehren“ hinter die speciellen sehr zurück, weil der privatwirthschaftliche und technische, hier besonders der steuertechnische Standpunct die Erörterung ganz beherrscht. Der Zusammenhang mit den Fragen der volkswirthschaftlichen Organisation und mit dem ganzen Volks- und Staatsleben wird dabei zu wenig, oft überhaupt kaum verfolgt. Von meinem in der „Grundlegung“ und im 1. Bande der Finanzwissenschaft entwickelten und oben in §. 3 ff. festgehaltenen Standpuncte aus ist dies ein Fehler. Im Unterschied von Rau's Werk ist die allgemeine Steuerlehre im Folgenden viel umfangreicher und behandelt eine Menge Puncte, welche Rau noch kaum berührte oder doch nicht im Zusammenhang mit den volkswirthschaftlichen, politischen, socialen Verhältnissen und mit der ganzen geschichtlichen Entwicklung des Volks- und Staatslebens brachte. Z. B. die Untersuchungen des folgenden 1. und 2. Kapitels dieses 5. Buchs fehlen bei Rau fast ganz, bis auf ein paar einschlagende Bemerkungen in seiner Einleitung §. 247—249.

Die übrigen Systematiker der Finanzwissenschaft stehen in der formellen Behandlung des Gegenstands Rau nahe. Hervorzuheben wegen einzelner guter Bemerkungen in der allgemeinen Steuerlehre sind v. Malchus, Fin. I, §. 32—38 (auch für ältere Literatur), Umpfenbach, Fin. I, §. 45—74, 2. A. §. 70—114, v. Hock, öffentliche Abgaben, §. 1—18, dem ich mich mehrfach in Einzelheiten angeschlossen habe. Von älteren sonst z. B. v. Jacob, Staatsfinanzwissenschaft I, §. 451—514, Fulda, Fin. §. 136—152; Schön, Grundsätze der Finanz, Kapitel 5 und 6; Pfeiffer, Staatseinnahmen II, Thl. 6; Bergius, Fin. 2. A., §. 36; Garnier, Fin. ch. 4 u. ff.; Leroy-Beaulieu, Fin. I, livre 2, ch. 2 u. ff. — Aus der Literatur über Besteuerung: Murhard, Besteuerung, 1. Abth. J. G. Hoffmann, Lehre von den Steuern, Abschnitt I, S. 1—94. Maurus, moderne Besteuerung, besonders Kap. 1, passim auch 7 und 8. Parieu, impôt vol. I. A. Held, Einkommensteuer, Kap. 2, 4—6; Fr. J. Neumann, progressive Einkommensteuer, passim. — S. ferner den Abriss in Schäffle's gesellschaftlichem System, 2. A., S. 531 ff., 3. A. II, S. 403 ff.

Wesentlich von derselben Grundanschauung aus wie ich hier, wenn auch mit manchfach abweichender Behandlung und verschiedenen Resultaten, hat nur L. v. Stein in seiner Finanzwissenschaft die allgemeine Steuerlehre ebenfalls stark in den Vordergrund geschoben, in der 3. Auflage besonders S. 297—400 („allgemeiner Theil", dem dann auch der „besondere" von den einzelnen Steuern handelnde Theil folgt), 4. A. I, 396, 431, die specielle Steuerlehre in B. II, 5. A. II, 1, 346—561, die specielle in II, 2. Ich vermochte mich Stein's Schematismen und Kategorieen, sowie seiner gerade hier überaus künstlichen und m. E. oft willkürlichen und irreführenden Terminologie nicht oft anzuschliessen. Dabei verkenne ich jedoch auch hier nicht die Anregung, welche Stein in seiner allgemeinen Steuerlehre für eine tiefere Auffassung der Besteuerung gegeben hat, und die vielfachen geistvollen Bemerkungen über die Zusammenhänge der Besteuerung mit den geschichtlichen, politischen, gesellschaftlichen Verhältnissen. Eine unserer Hauptdifferenzen liegt in der Auffassung der Volkswirthschaft und des ihr zu Grunde liegenden Rechts. Mir scheint, dass der bahnbrechende Verfasser des „Socialismus und Communismus" im heutigen Frankreich" hier in seiner Theorie der Volkswirthschaft noch nicht die gerade seiner eigenen Lehre m. E. mit Nothwendigkeit entspringende Auffassung der heutigen Volkswirthschaft und ihres Privatrechtssystems gewonnen hat. Auch ihm geht die Volkswirthschaft noch zu sehr im privatwirthschaftlichen System auf, sind die Privateigenthums- und die gesellschaftliche Classenordnung noch etwas zu Absolutes (vgl. Fin. 3. A., S. 314 ff., 321 ff.). Sein Kapitalbegriff ist m. E. ebenfalls unhaltbar. Ich beziehe mich für alle solche Differenzpuncte auf die Erörterungen in meiner „Grundlegung". Die wie immer bei Stein geistreichen, aber, wie ebenfalls immer bei ihm, rein mittelst Generalisation einzelner, öfters nicht einmal besonders wichtiger Puncte deducirten Constructionen der „Elemente der Geschichte der Besteuerung" sind fast ganz täuschendes Blendwerk, das bei jeder wirklichen Untersuchung der Thatsachen in sich zusammenfällt (z. B. 5. A. II, 1, 361—401). Dafür verweise ich jetzt auf meine Fin. III, besonders die steuergeschichtlichen Abschnitte.

In der neuesten Literatur (oben §. 6 ff.) tritt die „allgemeine Steuerlehre" mehr in den Vordergrund und verselbständigt sich, wie in Stein's und meinem Werke, zu einer Art theoretischer Grundlegung der Besteuerung. So in Schäffle's Steuerpolitik („grundlegende Erörterungen" S. 3—198), wobei nur der practiche Zweck des Werks, die Erörterung schwebender Steuerreformfragen, Eigenthümlichkeiten der Behandlungsweise in dieser „allgemeinen Lehre" bedingt. Roscher legt in diese Lehre wohl den Schwerpunct der Finanzwissenschaft, er giebt ihr auch eine verhältnissmässig eingehende Darstellung, die an Umfang seiner speciellen Steuerlehre gleichkommt (S. 144—292 über „Steuern im Allgemeinen", wo in sechs Kapiteln die Naturlehre, Ethik, Politik, Geschichte, das System und die Erhebung der Steuern behandelt werden, unter anderen Ausdrücken und im Einzelnen vielfach verschieden, doch im Ganzen derselbe Inhalt und dieselben Hauptpuncte, wie in meiner allgemeinen Steuerlehre; dann S. 292—446 die „Steuern im Einzelnen"). Auch im Schönberg'schen Handbuch wird in einer eigenen Abhandlung Helferich's die „allgemeine Steuerlehre", freilich nur mehr abrissartig, von den verschiedenen Abhandlungen der „speciellen Steuerlehre" getrennt. Helferich behandelt hier in 3 Abschnitten die Steuer in rechtlicher, in ökonomischer Beziehung und Arten, System und Verwaltung der Steuern. In G. Cohn's Finanzwissenschaft ist dann sogar die Lehre von den Steuern

Digitized by Google

überhaupt grossentheils mit der „allgemeinen Steuerlehre" identisch (2. Buch, dazu auch aus dem 1. Buch, Kap. 3, Arten des öffentlichen Entgelts), wo in 5 Kapiteln — in einer freilich m. E. anfechtbaren Reihenfolge und Systemisirung des Einzelnen — die Gerechtigkeit, der Gegenstand, die historischen Arten, das System und die Verwaltung der Steuern abgehandelt werden. Im 3. Buche folgt darauf die specielle Steuerlehre in Form von Darstellungen und Erörterungen über „die deutsche Steuergesetzgebung der Gegenwart". Eine systematische „specielle Steuerlehre", wie sie mir neben einer solchen Uebersicht und Kritik eines einzelnen Landes gerade in der Finanzwissenschaft geboten scheint, fehlt dabei (s. meine Bemerkungen in Band III, Fin., Vorwort S. V und §. 2). Auch in van der Linden's leerboek der financiën liegt der Schwerpunct in der allgemeinen Steuerlehre. Von „Grundrissen" enthält z. B. der Cossa'sche und der Cossa-Eheberg'sche wenigstens die Elemente auch einer allgemeinen Steuerlehre; ebenso, freilich vermengt mit vielem Anderen, Walcker.

Vornemlich zur Literatur dieser Lehre gehört ferner von den neuesten Erscheinungen das Werk von Vocke, Abgaben u. s. w. (oben S. 17 und S. 26), die Schrift von Robert Meyer, die Principien der gerechten Besteuerung, welche in diesem Thema einen wichtigen Haupttheil der allgemeinen Steuerlehre heraus- und dabei auf andere Theile dieser Lehre hinübergreift, E. Sax' theoretische Grundlegung der Staatswirthschaft (oben S. 17 und S. 26) in den bezüglichen Ausführungen über Besteuerung und eigentliche Steuern (besonders §. 81 ff.), endlich Vieles aus den oben S. 19 ff. besprochenen neueren Arbeiten Neumann's, so auch seine terminologischen und Classifications-Untersuchungen und Erörterungen in dem Buche über „die Steuer".

Auch in den Arbeiten über Steuerreformfragen, speciell über directe Steuern, Monopole, Communalbesteuerung, so in den oben §. 9, 10 genannten Gutachten und Referaten des Vereins für Socialpolitik (Nasse), ist manches zur allgemeinen Steuerlehre Gehörige enthalten. Einzelnes daraus wird im Verlauf herangezogen werden.

§. 78. In allen Arbeiten über Besteuerung im Allgemeinen spielen die sogenannten Grundregeln für die (moderne) Besteuerung eine grosse Rolle. Gern hat sich die Erörterung an die Formulirung dieser Regeln — denn ihre erste Aufstellung rührt nicht von ihm her — durch Ad Smith (wealth of nations, b. V, ch. 2, Sect. 2) angeschlossen. (S. u. §. 122.) Die fremde nationalökonomische und finanztheoretische Literatur ist, wie schon bemerkt wurde, besonders in ihrer allgemeinen Steuerlehre über eine Paraphrase dieser Smith'schen Sätze kaum hinausgekommen. (Vgl. z. B. selbst J. St. Mill, politische Oekonomie, B. V, ch. 2.) Dass die Regeln theilweise nicht absolute sind, sondern von historisch-relativen Verhältnissen abhängen, wurde dabei nicht immer genügend beachtet. Ein einseitiger Rationalismus hat hier oft das Räsonnement der Theoretiker zu sehr beherrscht. Auch dass die Hauptregel von Smith, die Besteuerung müsse im Verhältniss zu den resp. Fähigkeiten, d. h. zum Einkommen stehen, welches man unter dem Schutze des Staats beziehe, die eigentliche Kernfrage der Vertheilung der Besteuerung gar nicht löst, sondern nur das in dieser Frage enthaltene Problem unklar und einseitig formulirt, wurde gewöhnlich übersehen, wie nicht minder, dass mit der einfachen axiomatischen Hinstellung der Regeln, namentlich der Gerechtigkeitspostulate der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Steuern, wenig gewonnen ist. Die theoretische Schwierigkeit beginnt erst bei der Feststellung des Begriffs eines solchen Ausdrucks, wie „Allgemeinheit" und „Gleichmässigkeit" und die in der Theorie zu untersuchende practische Schwierigkeit beginnt erst bei der Verwirklichung des bezüglichen Postulats in der Steuerpraxis. Deswegen verlangen gerade solche Regeln eine sehr eingehende Erörterung. Dabei ist wieder der Zusammenhang mit anderen Puncten der allgemeinen Steuerlehre festzuhalten, was auch meist nicht genügend geschehen ist.

Für diesen Theil der Steuerlehre ist im Uebrigen entscheidend die Auffassung von der Volkswirthschaft, ihrer Organisation, ihrer Bildung erst durch das privat- und gemeinwirthschaftliche System zusammen, die Auffassung des wirthschaftlichen Verkehrsrechts, namentlich des Eigenthumsrechts u. s. w. Ich beziehe mich daher auch hier vornemlich auf die Schriften desjenigen Autors, mit dem ich mich in Betreff dieser entscheidenden Puncte am Meisten in Einklang befinde, Schäffle's, namentlich auf sein gesellschaftliches System (u. A. besonders 2. Auflage, §. 200—220), und auch auf manche Partieen seines grossen Werks „Bau und Leben des socialen Körpers", speciell z. B. IV, 224 ff. Meine eigene Auffassung

der einschlagenden Puncte aus der allgemeinen Volkswirthschaftslehre s. besonders in meiner „Grundlegung“, namentlich 1. Abtheilung (2. A.), Kap. 3 und 4, auch Abtheilung II passim. Ich muss diese Auffassung gerade für die allgemeine Steuerlehre hier als bekannt voraussetzen, weil vielfach nur Consequenzen daraus für das Steuerwesen zu ziehen sind.

Durch die hier jetzt eingeschlagene Behandlungsweise, die umfassende Entwicklung und Begründung einer „allgemeinen Steuerlehre“ als einer theoretischen Grundlegung der gesammten Besteuerung, wird auch Manches aus den eigentlichen Principien-Controversen in Betreff einzelner Steuern (z. B. über proportionalen oder progressiven Steuerfuss bei einer allgemeinen Einkommensteuer) vorweggenommen, was Andere, mehrfach auch Rau, erst in der speciellen Lehre erörtern. Der von mir eingeschlagene Weg hat m. E. auch in formeller Hinsicht den Vorzug. Er ist aber nach meiner Auffassung der Sache aus inneren Gründen nothwendig geboten. Denn nur so ist es möglich, die Entscheidung der Streitfragen tiefer zu begründen, indem man diese Fragen eben selbst in Zusammenhang mit den Grundverhältnissen der Volkswirthschaft und der Rechtsordnung bringt und die verschiedene Entscheidung als eine Folge der Verschiedenheit dieser Verhältnisse nachweist. Wie wenig Rau noch eine solche Einsicht gewonnen hatte, ergiebt sich z. B. aus der Bemerkung in §. 259, Note d: dass die Streitfrage über progressive Steuer u. s. w. „bei der allgemeinen Einkommensteuer (im speciellen Theil) abgehandelt werde, weil man gerade bei dieser Schatzung jene Steigerung besonders empfohlen habe“. Bei einer solchen einzelnen Steuer kommt aber nur die Frage der steuertechnischen Durchführung eines allgemeinen Princips und Postulats, nicht jedoch die Frage der Rechtfertigung des letzteren selbst an sich und als solchen in Betracht.

Einleitung.

§. 79. Die Scheidung der Steuerlehre in einen allgemeinen und einen speciellen Theil beruht auf einem an sich einfachen und leicht verständlichen Princip. In dem ersten Theil sind die der Besteuerung als solcher, daher den einzelnen Steuern als Gliedern der Besteuerung gemeinsamen Puncte, in dem zweiten Theil dann die jeder einzelnen Steuergruppe und einzelnen Steuer besonders eigenthümlichen Puncte zu behandeln.

In der allgemeinen Steuerlehre werden daher alle hauptsächlichen Principienfragen der Besteuerung überhaupt in systematischem Zusammenhang erörtert. Dadurch wird eine umfassende grundlegende Theorie der Besteuerung zu gewinnen und das Problem der allgemeinen Steuerpolitik zu lösen gesucht. In der speciellen Steuerlehre handelt es sich dann um die Fragen der thatsächlichen Durchführung der Besteuerung im Einzelnen in der Praxis, daher vornemlich um die steuertechnische Seite des Besteuerungsproblems.

S. die Einleitung zu Fin. III, §. 1, 2. Auch die Theorie der Besteuerung muss auf empirischer Basis aufgebaut werden, die „allgemeine Steuerlehre“ hat daher mit Hilfe historischen, statistischen und legislativen Materials die Fragen nach dem „Was war?“, „Was wurde?“, „Was ist?“ mit zu erledigen. Aber mehr nur in genereller Weise, indem sie die genauere Darstellung der Verhältnisse und Verarbeitung des Stoffs zur Beantwortung dieser Fragen der „speciellen Steuerlehre“

Digitized by Google

überweist und überlässt. Die „allgemeine Steuerlehre" hat aber noch die weitere Aufgabe, auf Grund principieller Erörterungen die Frage nach dem „Was soll sein?", daher auch nach dem Besteuerungsideal, ferner die Frage nach dem „Was soll geschehen, um sich diesem Ideal möglichst zu nähern?", daher nach der richtigen Steuerpolitik wenigstens zu allgemeinerer Entscheidung zu bringen. Die Ergebnisse, welche sie hierbei gewinnt, werden dann für die „specielle Steuerlehre" zur Directive hinsichtlich der Frage, „wohin die Entwicklung zu leiten ist?". Sie müssen dabei aber zugleich näher an den practischen Vorgängen und Verhältnissen in Bezug auf ihre bisherige thatsächliche technische Durchführung und weitere Durchführbarkeit in den einzelnen Steuern geprüft werden. Nach den hierbei gewonnenen Erfahrungen und daraus abzuleitenden Regeln werden die steuerpolitischen Postulate der allgemeinen Steuerlehre in Betreff des „Sein sollens" wieder berichtigt werden müssen. Hinsichtlich der unmittelbaren Aufgaben der Praxis, im concreten Falle, kann aber auch die specielle Steuerlehre wieder nur die allgemeine Directive geben, das „Ob und Wie?" der Durchführung hängt hier wieder von den concreten Vorgängen und Verhältnissen ab, und ist nicht mehr eine Angelegenheit der Finanzwissenschaft, sondern der durch finanzwissenschaftliche Gesichtspuncte und Grundsätze geleiteten und dadurch zur „rationellen" erhobenen Praxis.

Erst die allgemeine und specielle Steuerlehre zusammen lösen die Aufgaben sämmtlich, welche der Steuerlehre als Theil der Finanzwissenschaft obliegen. Beide ergänzen sich gegenseitig und ihre Darstellungen und Erörterungen liefern das Material zu wechselseitiger Prüfung der Ergebnisse.

Systematisch liesse es sich auch rechtfertigen, die specielle Lehre voranzustellen und von ihr aus erst zur allgemeinen emporzusteigen. Vertreter des „inductiven Verfahrens" werden geneigt sein, so vorzugehen. Aber die hier erfolgende Voranschickung der allgemeinen Steuerlehre, systematisch berechtigt, hat doch wieder ihre besonderen Vorzüge. Bei der Erörterung der wirklichen principiellen Hauptfragen der Gesammtbesteuerung tritt das Hauptsächliche in den Vordergrund, das Nebensächliche zurück. Man gelangt so vom Wichtigeren zum Unwichtigeren, vom Grossen und Allgemeinen zum Kleinen und Speciellen, vom mehr Wissenschaftlichen, weil „Theoretischen", zum mehr Practischen, von der Steuerpolitik zur Steuertechnik: alles natürlich sich bedingend, ergänzend, berichtigend, aber doch gerade in der Wissenschaft eines der Praxis angehörigen Gegenstands nicht alles von gleicher Bedeutung für die wissenschaftliche Behandlung.

§. 80. Die hier in der allgemeinen Steuerlehre behandelten gemeinsamen Puncte der Besteuerung lassen sich in folgende fünf Gruppen bringen, denen die fünf einzelnen Kapitel dieses Buchs gewidmet sind:

1. Begriff und Grund der Besteuerung (d. i. der eigentlichen Steuer als solcher), sowie Terminologie von Einzelheiten des Steuerwesens (Kapitel 1).

2. Entwicklung der Besteuerung (Kapitel 2).

3. Oberste Grundsätze der Besteuerung (Kapitel 3).

4. System und Hauptarten der Besteuerung (Kapitel 4).

5. Allgemeine Grundsätze und Aufgaben der Steuerverwaltung (Kapitel 5).

Auch hier steht das Einzelne, welches in den verschiedenen Kapiteln zu behandeln ist, natürlich vielfach in Zusammenhang, so z. B. der Begriff der Steuer und die Terminologie mit Verhältnissen, welche erst im dritten und vierten, zum Theil auch im fünften Kapitel näher behandelt werden können. Daher muss Einiges hie und da an verschiedenen Stellen berührt werden, z. B. Streitfragen der Terminologie und Classification, auch im 4. und 5. Kapitel. Indessen ist das bei einer systematischen Behandlung niemals ganz zu vermeiden. — Absichtlich sind im Folgenden Abweichungen in der formellen Anordnung des Stoffs gegen die 1. Auflage in dem Gegenstand des jetzigen 1. Kapitels vorgenommen worden, der damals grösstentheils in die „Einleitung" (§. 329—338) gestellt worden war. Die jetzige Anordnung sowie die jetzige Scheidung von Kapitel 1 und 2 ist wohl richtiger.

Erstes Kapitel.

Begriff und Grund der Besteuerung, nebst Terminologie im Steuerwesen.

S. in Fin. I (3. A.) §. 209 über den Steuerbegriff; über Terminologie meine Abhandlung „directe Steuern" im Schönberg'schen Handbuch, 2. A. III, §. 1—8. Vgl. hierzu vornemlich die (oben S. 20) genannten neueren Arbeiten Neumann's, besonders sein Buch über „die Steuer", daselbst S. 402—408 die Kritik meines Steuerbegriffs in der genannten Stelle der 3. Auflage des Bands I; mit dieser Kritik setze ich mich im Folgenden näher auseinander. Mit Rau (so I, §. 84 ff., 247, 254, 281 ff., 291 ff.) stimme ich in terminologischen Puncten mehr als in principiellen überein. Stein (4. Aufl. I, 433 ff., 5. A. II, 1, 346 ff., 401 ff., 420 ff.) ist in der Terminologie oft sehr willkürlich und weicht dabei unnöthig, ja häufig nachtheilig von der üblichen ab. Auch seine Begriffsentwicklungen, in historisirender Manier, enthalten wie gewöhnlich nur einiges Blendende, das bei genauerer Prüfung an den geschichtlichen Thatsachen nicht Stich hält. Stein construirt sich die Dinge zurecht, Klarheit, Schärfe, Folgerichtigkeit fehlt dabei vielfach. Beachtenswerth v. Hock, Abgaben, §. 14 und passim, Umpfenbach, Fin. §. 70 ff. Von den Neueren ausserdem Schäffle, Steuerpolitik, S. 51 ff., wo mehrfach in Begriffsbestimmungen und Terminologie Bemerkenswerthes und Eigenthümliches, dem ich indessen nicht immer beistimmen kann; Helferich, allgemeine Steuerlehre im Schönberg'schen Handbuch §. 1; Roscher, Fin. §. 33; Vocke, Abgaben passim, S. 167 ff., 228 ff., 279 ff., wesentlich eine Betrachtung der Entwicklung der Steuer im historischen Zusammenhang mit der Entwicklung des Staats und der sonstigen öffentlichen Einkünfte, daher mehr zu Kap. 2 unten gehörend; Sax, Grundlegung, §. 81 ff., Steuer als „Werthungsvorgang"; Cohn, Fin. passim, besonders §. 192 ff. über Steuerrecht und Steuerpflicht. — Ueber den inneren Grund der Besteuerung s. auch die rechtsphilosophische und politische Literatur oben S. 30.

I. Begriff, Wesen und Zweck der Steuer und der Besteuerung.

§. 81. — 1. Grundsätze für die Begriffsbestimmung der Steuer und Verfahren dabei. Diejenigen „Steuern", welche hier jetzt allein behandelt werden, sind die „eigentlichen" oder „allgemeinen" (§. 1), welche den Gebühren, als den „speciellen" Steuern gegenüber stehen, aber mit diesen zusammen die Steuern im weiteren Sinne oder die „Abgaben" oder „Auflagen" bilden (Fin. I, §. 204 und oben §. 1).

Die wissenschaftliche Bestimmung des Begriffs der eigentlichen Steuer ist nicht so einfach, daher auch bis in die Gegenwart hinein

Digitized by Google

in der Finanz- und Steuerwissenschaft etwas streitig und von verschiedenen Theoretikern etwas verschieden gefasst worden, wenn man auch dabei eigentlich über das Wesentliche nicht weit auseinandergeht.

Es ist Neumann's Verdienst, die vorliegenden Schwierigkeiten genauer gezeigt zu haben. Er bringt die Sache auch richtig in Verbindung mit der Frage der Classification der öffentlichen Einnahmen. Abweichungen zwischen ihm und mir und Anderen sind zum Theil die Folge einer Abweichung in dieser Classification. Wer wie er hier weiter specialisirt und namentlich mehr der Steuer i. e. S. coordinirte Hauptarten von ordentlichen Einnahmen, nicht bloss, wie ich, zwei Hauptarten, privatwirthschaftliche und staatswirthschaftliche oder Steuern im weiteren Sinne (Fin. I, §. 198), und unter letzteren wieder nicht nur zwei coordinirte Haupt-Unterarten, Gebühren und eigentliche Steuern, wie ich (also z. B. wie Neumann auch noch „Beiträge" u. s. w.) unterscheidet, wird auch den Steuerbegriff etwas anders fassen, als ich es thue.

Eine der Wissenschaft und der Praxis genügende Begriffsbestimmung muss wohl zunächst vier Merkmale, zwei positive, zwei ergänzende negative enthalten: die Steuer muss positiv als eine Einnahme der Finanzwirthschaft öffentlicher Körper („Zwangsgemeinwirthschaften"), des Staats wie sonstiger, und ferner als eine specifisch eigenthümliche derartige Einnahme, in letzterer Hinsicht daher, auf Grund der erwähnten Classification der Einnahmen, negativ als eine sich von den privatwirthschaftlichen Einnahmen und den Gebühren durch deutliche Unterscheidungsmomente abtrennende Einnahme in der Begriffsbestimmung gekennzeichnet werden. Demgemäss muss in letztere alles dasjenige aufgenommen werden, was erforderlich ist, um diese vier Merkmale deutlich zum Ausdruck zu bringen, daher insbesondere auch der Hinweis auf den Zweck der Besteuerung überhaupt.

Dieser Hinweis kann mehr allgemein gehalten werden, wie u. A. in Neumann's Definition („zur Gewinnung von Staats- und Gemeindeeinnahmen angeordnete Zahlungen ...."), aber auch gleich mit genauerer Bezeichnung des Zwecks erfolgen. Letzteres Verfahren möchte deswegen den Vorzug verdienen, weil so zugleich das Unterscheidungsmerkmal von den Gebühren in der Zweckbezeichnung mit angegeben werden kann. Das mache ich gegen Neumann's Einwendungen („Steuer", besonders S. 404 unter 4) und auch gegen seine eigene Definition (eb. S. 391, 556) geltend, in welcher der Unterschied von den Gebühren (bez. den „Entgelten für specielle Gegenleistungen des Staats u. s. w.") zwar auch, aber nur, weniger passend, negativ gefasst, nicht, wie in meiner Begriffsbestimmung, positiv gefasst, Aufnahme gefunden hat. So sagt meine Definition auch in diesem Puncte, was die Steuer ist, Neumann's, was sie nicht ist; letztere muss daher wieder andere Begriffe („Entgelte für specielle Gegenleistungen u. s. w.") als bekannt voraussetzen. Diese Erwägungen haben mich dem scharfsinnigen Kritiker gegenüber bestimmt, im Wesentlichen bei meiner früheren Definition (Fin. II, 1. A., §. 329, S. 150, I, 3. A., §. 209) zu verbleiben. Auf andere Bemängelungen meiner Ausdrücke in der Definition („Steuer", S. 402 ff.) komme ich noch zu sprechen (§. 88). Ich kann Neumann zum Theil darin mehr, aber auch nicht völlig beistimmen, theils halte ich seine Einwendungen, wenn auch nicht für unzulässig, so doch nicht für durchschlagend gegenüber gewissen Zweckmässigkeitserwägungen, welche bei der Fassung der Definition

mitsprechen dürfen, — nach einem Gesichtspunct, den Neumann auch mehrfach selbst für berechtigt erklärt hat.

In der ganzen Streitfrage handelt es sich aber durchaus nicht um eine blosse Verbaldefinition, sondern um eine nach jeder Seite wichtige Realdefinition. Die „Steuer“ ist, wie wir später noch näher erfahren werden (§. 87, 102), keine absolute, rein ökonomische Kategorie in der Volkswirthschaft und speciell in der Finanzwirthschaft öffentlicher Körper, sondern nur eine historisch-rechtliche Kategorie. Als solche tritt sie principiell wie practisch erst bei bestimmten Verhältnissen der wirthschaftlichen Rechtsordnung in Bezug auf „Freiheit und Eigenthum“ und, damit zusammenhängend, der Organisation der Volkswirthschaft und der Entwicklung des Wirthschaftslebens, wie weiter thatsächlich practisch überhaupt oder wenigstens in grösserem Maasse erst bei einer gewissen Gestaltung des Finanzbedarfs hervor (Fin. III, §. 29 ff.). Eben deshalb muss die Begriffsbestimmung der Steuer das Verhältniss der letzteren zu den Besteuerten und damit zugleich auch den inneren Grund der Besteuerung als einer historisch-rechtlichen Kategorie der Deckungsmittel des Finanzbedarfs oder m. a. W. der Kostendeckung der Leistungen (bezw. Thätigkeiten und Einrichtungen) öffentlicher Körper mit in sich enthalten. Die Aufnahme bezüglicher Merkmale in die Begriffsbestimmung führt zu einer vielleicht formell unliebsamen, aber sachlich gebotenen grösseren Weitläufigkeit der Fassung der Definition, welcher letzteren eben sonst etwas Wesentliches fehlt.

Das scheint mir Neumann in seinen polemischen und kritischen, wie in den seine eigene Definition positiv begründenden Erörterungen nicht genügend zu beachten. Seine Definition enthält daher auch eine Lücke, auch noch, wenn man einen Ausdruck derselben („angeordnete“ Zahlungen) im Sinne des hier von mir Gesagten und Verlangten nehmen will, und im letzteren Falle dann noch eine Undeutlichkeit. Andere Autoren haben ähnlich wie ich die angedeuteten Momente mit in die Definition gezogen. Unser aller Begriffsbestimmungen werden dadurch weitläufiger und enthalten für Neumann's Auffassung mindestens Ueberflüssiges, wenn nicht gar positiv Falsches, was ich jedoch, soweit es jene Momente betrifft, nicht zugeben kann.

Fraglicher kann sein, ob die Begriffsbestimmung der Steuer auch bereits einen Hinweis auf die Einrichtung derjenigen Leistungen, welche allein unter den Begriff der Steuer fallen, zu enthalten habe, wenigstens was das Princip oder die Principien dieser Einrichtung anlangt. Ich möchte mich aber schliesslich doch dafür entscheiden.

Sicher ist, dass die Steuer in ihrer wirklichen historischen Erscheinung hier vielfach, zumal auf roheren Stufen des Volks- und Staatslebens oftmals, auch dem scheinbar einfachsten und selbstverständlichsten Princip der Einrichtung nicht entspricht, z. B. dem der Gleichmässigkeit, und zwar nicht nur nicht in factischer, son-

Digitized by Google

dern auch nicht in rechtlicher Hinsicht. Ein derartiges Moment wird daher auch nicht, wie es z. B. in Helferich's Definition geschieht, in die Begriffsbestimmung aufzunehmen sein. Aber anders verhält es sich doch mit einem so ganz allgemein gefassten, keinerlei specieller Durchführung präjudicirenden Princip, wie dem von mir in die Definition aufgenommenen, dass nur da „Steuer" vorliege, wo ein Zwangsbeitrag der Einzelnen „nach allgemeinen Grundsätzen und Maassstäben" eingefordert werde. Verstösse gegen solche Grundsätze und Maassstäbe werden niemals in der Wirklichkeit fehlen, aber die Steuer als eine Einrichtung der Rechtsordnung setzt doch in der That wohl irgend welche derartige Grundsätze und Maassstäbe als ihre Grundlage voraus.

§. 82. In den bisher berührten Puncten hatten wir die Steuer, wie sie sich geschichtlich entwickelt hat und überall besteht, d. h. als ein technisches Mittel zur Deckung des Finanzbedarfs öffentlicher Körper, beziehungsweise als ein neben und nach anderen Deckungsmitteln subsidiär zur Mitdeckung jenes Bedarfs eintretendes Mittel im Sinne. Es fragt sich nun, ob in diesem ihrem „rein finanziellen" Zweck ihr einziger Zweck zu finden und demgemäss der Steuerbegriff zu fassen, also die Steuer schon begrifflich auf diesen Zweck zu beschränken sei, m. a. W. ob es überhaupt nur einen rein finanziellen Steuerbegriff gebe. Das ist bisher in der Literatur, in Theorie und Praxis mit seltenen Ausnahmen die Ansicht. Eine andere Auffassung ist in diesem Werke bereits im ersten Bande (besonders in der dritten Auflage, §. 27, 209) und in der ersten Auflage des zweiten Bandes (§. 329) vertreten worden.

Danach kann neben dem „rein finanziellen" nächsten Zweck der Steuer auch noch ein zweiter, ein socialpolitischer Zweck unterschieden und aufgestellt werden, nemlich der Zweck, regulirend in die Vertheilung des Volkseinkommens und Volksvermögens einzugreifen, im Allgemeinen daher so, dass eine Veränderung der im „freien Verkehr" sich vollziehenden Vertheilung erfolge. An dieser Auffassung halte ich hier, aller Polemik gegenüber fest, ja ich erweitere den zweiten Zweck jetzt noch dahin, dass auch noch regulirend in die Verwendung des Einzeleinkommens und Vermögens eingegriffen werden kann. Aus dieser Setzung eines solchen zweiten Zwecks geht dann auch ein erweiterter oder, wenn man es so nennen will, ein zweiter Steuerbegriff, ein „socialpolitischer" neben dem „rein finanziellen" Begriff hervor.

Die Möglichkeit eines solchen socialpolitischen Zwecks und Begriffs ist m. E. doch überhaupt nicht zu bestreiten, das thatsächliche Vorgekommensein und Vorkommen eines solchen Zwecks, mag es auch gemissbilligt werden, ebenfalls nicht. Streitig kann doch eigentlich nur sein, ob, wie, wie weit, unter welchen Umständen ein derartiger Zweck sich rechtfertigen oder gar fordern lasse, demgemäss dann nicht nur aufgestellt werden könne, sondern dürfe, solle und müsse. Das sind nicht mehr

Fragen der theoretischen Zwecksetzung und Begriffsbestimmung, sondern der practischen Finanz- und Steuerpolitik wie der Wirthschafts- und Socialpolitik.

Diejenigen, welche diese Auffassung ablehnen und die Steuer begrifflich auf den Zweck der Deckung des Finanzbedarfs beschränken, kommen aber auch noch in Widerspruch mit anderen Vorkommnissen in der Steuergeschichte. Sie müssten dann folgerichtig hier gewissen Abgaben, weil sie diesem Zweck nicht ihre Entstehung verdanken, so den Schutzzöllen, den Steuercharacter ganz absprechen, mindestens in denjenigen Fällen, wo der Ertrag solcher Abgaben — wie z. B. gegenwärtig in den Vereinigten Staaten von Nordamerica — zur Deckung des Finanzbedarfs nicht bedurft und thatsächlich dazu auch, wenigstens theilweise, gar nicht verwendet wird. Schutzzölle dienen principiell theils gar nicht, theils nur nebenbei als Mittel zur Deckung des Finanzbedarfs und practisch verhalten sie sich ebenso. Aber „Steuern" sind sie gleichwohl, im weiteren („Auflagen", „Abgaben", beides wörtlich zutreffend) wie im engeren Sinne.

Vollends ist doch das unverkennbar, dass die Steuern häufig eine „socialpolitische Wirkung" auf die Vertheilung des Volkseinkommens und Volksvermögens ausüben, indem sie diese Vertheilung verändern, theils zu Gunsten der oberen Classen (in allen Fällen, wo Steuerprivilegien für diese Classen bestehen und wo Steuern thatsächlich „umgekehrt progressiv" wirken, wie manche Verbrauchs-, Verkehrs-, auch einzelne directe Steuern, z. B. die Gewerbesteuer hie und da), theils zu Gunsten der unteren Classen (bei Steuerprivilegien — z. B. Freilassungen und Ermässigungen — für letztere, bei progressiven und selbst bei degressiven Steuersätzen in Einkommen-, Vermögens-, Erbschaftssteuern, bei letzteren beiden auch an sich öfters schon). Eine solche Wirkung ist theils eine nicht gewollte, aber hingenommene, theils eine gewollte, absichtlich herbeigeführte. Letzteres ist die practische Consequenz des „socialpolitischen" Steuerzwecks, und zwar die Herbeiführung einer veränderten Vertheilung in einer den unteren Classen günstigen Richtung nach den heutigen Zielen der Socialpolitik, während die ehemaligen, die höheren Classen eximirenden oder erleichternden Steuerverfassungen dem socialpolitischen Steuerzweck in entgegengesetzter Richtung, aber doch auch dem Zweck eines regulirenden Eingreifens in die Vertheilung (wenn auch nicht immer klar bewusst) dienten. Wer diesen Zweck principiell als einen eigenen, neben dem besprochenen ersten, verwirft, muss folgerichtig auch allen Steuern, welche thatsächlich gleichwohl so regulirend wirken — oder genauer gesagt dem betreffenden Theile oder Elemente solcher Steuern, von welchem dies gilt — wenigstens wenn die entsprechende Wirkung derselben eine gekannte oder gar gewollte ist, den Character der „Steuer" absprechen.

Auch die Erhebung von Steuern, welche absichtlich auf die Verwendung des Einzeleinkommens einwirken sollen — z. B. wenn Verbrauchssteuern so hoch gestellt werden, dass sie den Verbrauchsartikel sehr vertheuern und so den Consum desselben vermindern (Branntwein!) oder wenn durch solche Steuern Mittel für Specialzwecke der Besteuerten, z. B. für Arbeiterversicherung, beschafft werden — ist ein Vorgang, bei welchem es sich nicht oder nicht bloss um die Deckung des Finanzbedarfs handelt, wo daher die Setzung dieses Zwecks nicht ausreicht, sondern ein zweiter Zweck gesetzt werden muss.

Die principielle Rechtfertigung einer „socialen Steuerpolitik" der erwähnten Tendenz und Richtung gehört nicht an diesen Ort. Die Idee einer solchen Politik ist die Consequenz des in meiner „Grundlegung" vertretenen und zu begründen gesuchten Standpuncts, wie derselbe auch bereits im ersten Bande der Finanzwissenschaft (3. Auflage, besonders §. 27, 209) nach seinen allgemeinen finanziellen Consequenzen dann weiter zur Geltung gebracht wurde. In der „allgemeinen Steuerlehre" werden mehrfach, namentlich in der Erörterung über die Principien und Postulate der Gerechtigkeit in der Besteuerung, in der Unterscheidung des „rein finanziellen" und „socialpolitischen" Standpuncts dabei, dann bei der Entwicklung des Steuersystems in den Abschnitten von der Besteuerung des Vermögens, der Erbschaft, der Conjuncturengewinne, der Verbrauchssteuern und an anderen Stellen die ferneren Consequenzen der socialen Steuerpolitik gezogen werden. An gegenwärtiger Stelle handelt es sich nur um die Frage des Steuerzwecks in der allgemeinen Frage von der Begriffsbestimmung der Steuer.

Von den neueren Autoren weichen auch Schäffle, Neumann, Vocke, G. Cohn hier im Ganzen von mir ab. Neumann hat sich eine nähere Erörterung

Digitized by Google

über meinen zweiten Steuerzweck für den 2. Band seiner „Steuer" vorbehalten (Steuer I, S. 402). Am Schärfsten hat principiell gegnerische Stellung Helferich genommen, allgemeine Steuerlehre, im Schönberg'schen Handbuch, 1. Aufl. II, 113. 2. Aufl. III, 139, zuerst sogar mit dem, in der 2. Auflage wenigstens wörtlich nicht wiederholten Vorwurf, ich degradirte durch meine Auffassung moralisch die Finanzpolitik! Dagegen meine Replik in demselben Werke 1. A. II, S. 259 und besonders in der 3. Auflage des 1. Bands meiner Finanzwissenschaft S. 500. Hier sei jetzt noch Folgendes hinzugefügt.

Helferich meint, meine Aeusserung über den socialpolitischen Zweck der Besteuerung sei ein förmliches Programm der Steuerlehre, das nicht nur bestimmend auf die Art der Besteuerung einwirken müsse, sondern „auch da Steuern einzuführen nöthigen würde, wo die öffentlichen Bedürfnisse keine solchen nöthig machten". Das wolle ich aber doch wohl selbst nicht, — was Helferich aus meinen Bemerkungen über stärkere Belastung des höheren und fundirten Einkommens entnimmt —; „daher erscheine eine Theorie unhaltbar, die eine nicht gewollte Consequenz habe". Hier liegt ein Missverständniss und darin zugleich eine Vermengung zweier zu unterscheidender Puncte in der Frage vor. Ein Missverständniss enthält Helferich's Hinweis, dass da, wo keine Steuern beständen, weil der Finanzbedarf aus anderen Mitteln gedeckt werde, z. B. in manchen Gemeinden, nach meiner Theorie Steuern eingeführt werden müssten. Ich wende zum Beleg Helferich's Beweisführung auf den anderen Steuerbegriff an. Der allgemeine finanzielle Steuerbegriff, den Helferich im Ganzen doch auch festhält, wenn er auch durch einen Zusatz in seiner Definition der Steuer nur einen subsidiären Character schon begrifflich vindicirt, muss doch um deswillen nicht modificirt oder gar aufgegeben werden, weil in manchen Orten und möglicher Weise auch in Staaten ohne Steuern ausgekommen wird und enthält doch auch ohne solche unnöthige Modification nicht die unbedingte Forderung, dass überall Steuern erhoben werden müssten. Vielmehr besagt jener Steuerbegriff nur, wie es sich in der Regel verhält, was in der Regel der Steuerzweck ist, sein kann und sein darf. Wo die Bedarfsdeckung es nicht erfordert, braucht man nur dieses Begriffs wegen natürlich keine Steuern einzuführen. Ebenso verhält es sich mit dem „socialpolitischen" Zweck und Begriff der Steuer: der Zweck kann und darf im Allgemeinen vorkommen, muss und wird es aber im concreten Fall nur, wenn man ein Bedürfniss nach einem solchen regulirenden Eingreifen der Steuer in den Vertheilungsprocess (und in den Process der Einkommenverwendung) anerkennt. Das thatsächliche Vorgehen mit Steuern wird im zweiten so wenig als im ersten Fall durch die allgemeine Zwecksetzung und Begriffsbestimmung der Steuer entschieden, sondern durch das Bedürfniss der Deckung des Finanzbedarfs im einen, durch dasjenige des regulirenden Eingreifens in den Vertheilungsprocess u. s. w. im anderen Fall. Ob Steuern zur Finanzbedarfsdeckung erhoben werden sollen, ist eine Frage der concreten Finanz- und Steuerpolitik; dass sie, wenn so erhoben, zur Deckung des Finanzbedarfs dienen, entspricht dem ersten Zweck und Begriff der Steuer und ist insofern eine Frage der Begriffsbestimmung: der einzige Punct, der uns als solcher an dieser Stelle beschäftigt. Ob Steuern zur Regulirung der Einkommen- und Vermögensvertheilung — allein oder in Verbindung mit dem Bedarfsbedeckungszweck — erhoben werden sollen, ist eine Frage der concreten Social- und Wirthschaftspolitik und der „socialen" Finanz- und Steuerpolitik; dass sie, wenn so erhoben, dem Zweck jener Regulirung dienen oder mit dienen, entspricht nicht dem ersten Zweck und Begriff der Steuer, sondern einem davon zu unterscheidenden, jedenfalls möglichen und mitunter thatsächlichen Zweck, eben dem zweiten oder socialpolitischen und ist dann in der That auch ein in der Frage der Begriffsbestimmung zu beachtender, in eine zutreffende Begriffsbestimmung aufzunehmender Punct. — Nebenbei bemerkt läuft meine Auffassung, mag man sie nun theilen oder ablehnen, jedenfalls mehr auf eine Erhebung, als auf eine „moralische Degradirung" der Finanzpolitik hinaus, indem ich letzterer Aufgaben vindicire, die selbst Helferich als discutabel erklärt, aber in das Gebiet der Verfassungs- und bürgerlichen Gesetzgebung verweist. Helferich's betreffende Bemerkung ist insofern kaum verständlich. Wenn er übrigens meint, Einrichtungen zur Verminderung der Vermögensungleichheit würden, soweit sie Geldmittel erforderten, dann eben auch ein „öffentliches Bedürfniss" bilden, dem die Steuern dienten, so liegt hier wieder ein Missverständniss und auch — ein Sophisma in Betreff des Ausdrucks „öffentliches Bedürfniss", den Helferich in seine Definition aufgenommen hat, vor. In meinem

Gedanken handelt es sich nicht ohne Weiteres um eine Besteuerung z. B. der Reicheren zu dem Zweck, den Erlös davon für die unteren Classen zu verwenden, sondern schon die Höherbesteuerung als solche für erstere gegenüber letzteren Classen bedingt eben eine „Veränderung der Einkommen- und Vermögensvertheilung", unabhängig von der Verwendung des Ertrags, falls dieser nur nicht etwa bloss Classeninteressen der Reicheren zu Gute käme. Sophistisch aber erscheint mir der Einwand Helferich's, weil er dabei unter den Ausdruck „öffentliches Bedürfniss" das mit einfügt, was nur nach dem von ihm abgelehnten socialpolitischen Zweck und Begriff der Steuer, angenommener Maassen, an Abgaben erhoben wird. — Helferich's eigene, nicht befriedigende Definition der Steuer wird unten im nächsten Paragraphen angegeben.

Ich glaubte, diese genaueren Erörterungen der §§. 81 und 82 in dieser zweiten Auflage meinem eigenen Steuerbegriff voranschicken zu sollen, nachdem dieser Begriff durch Neumann eine so sorgfältige Besprechung und von manchen Seiten meine Auffassung, besonders in Betreff eines socialpolitischen Steuerzwecks und Begriffs, die ich in der ersten Auflage nur kurz hingestellt (§. 329) und im ersten Bande (3. A., §. 209) ebenfalls noch nicht eingehend begründet hatte, Anfechtungen erfahren hat. Auf Einzelnes in meiner Begriffsbestimmung Bemängelte komme ich im Folgenden noch zu sprechen.

§. 83. — 2. Der Steuerbegriff. Er ist nach dem Vorausgehenden ein doppelter, je nach dem möglichen Doppelzweck der Steuer. Steuern im rein finanziellen Sinne sind diejenigen Auflagen oder Abgaben, welche als Zwangsbeiträge von Einzelwirthschaften (Einzelnen) zur Deckung der allgemeinen öffentlichen, d. h. der Ausgaben des Staats und anderer Zwangsgemeinwirthschaften (Selbstverwaltungskörper), kraft der Souveränetät oder Finanzhoheit (Finanzgewalt) des Staats von der öffentlichen Gewalt — direct von der Staatsgewalt oder abgeleitet von ihr mittelst Competenzübertragung — in einseitig bestimmter Weise und Höhe im Sinne von generellen Entgelten und Kostenersätzen der Gesammtheit der öffentlichen, bez. der Staats-, Gemeinde- u. s. w. Leistungen nach allgemeinen Grundsätzen und Maassstäben eingefordert werden. Steuern im „socialpolitischen" Sinne sind dagegen diejenigen Auflagen oder Abgaben, welche zugleich oder allein dem Zwecke dienen, in die auf Grund der Rechts- und Wirthschaftsordnung erfolgte und erfolgende Vertheilung des Volkseinkommens und Volksvermögens unter den Einzelnen und eventuell weiter in die Verwendung des Einzeleinkommens und Vermögens regulirend und verändernd einzugreifen.

Zur Begründung und Rechtfertigung dieser Begriffsbestimmung ist im Allgemeinen auf die vorausgehenden Auseinandersetzungen zu verweisen. Die einzelnen Theile und Ausdrücke werden im Folgenden aber noch speciell erörtert, auch gegenüber den gemachten Einwendungen. Darauf werden anschliessend einige andere Begriffsbestimmungen neuerer Autoren angegeben und, soweit noch nöthig, besprochen.

Die Steuern sind hier, nach unserer früheren Terminologie, als Auflagen oder Abgaben (also damit auch als „Steuern im weiteren Sinne, Fin. I, §. 198, 209, oben §. 1) bezeichnet. Beide Bezeichnungen sind etymologisch, historisch und sprachgebräuchlich passend, die eine deutet auf die vorangehende Handlung der öffentlichen Gewalt, die andere auf die folgende Handlung, die Leistung des Besteuerten hin. Ich möchte daher auch nicht mit Helferich (Handbuch 2. A. III, S. 136) sagen, dass die Bezeichnung als „Abgabe" die „bessere" sei.

Digitized by Google

Der Ausdruck „Zwangsbeiträge" wird von Neumann („Steuer" S. 402) bemängelt, theils, weil er nicht gut auf Luxussteuern u. dgl. m. anwendbar, theils weil „Beiträge" ein technischer Ausdruck für etwas Anderes sei. Beides kann mich nicht bestimmen, ihn aufzugeben und durch einen anderen, so durch Neumann's „angeordnete Zahlungen . . . ." zu ersetzen. Das Wort „Zwangsbeitrag" bedeutet nicht einen unbedingten Zwang, sondern ebensowohl einen bedingten zur Beitragsleistung, d. h. der Zwang dazu tritt ein, wenn dies und dies vorliegt, geschieht, vorhanden ist; der Ausdruck passt daher auch für Luxussteuern, liesse sich andererseits ebenso in Betreff gewöhnlicher Steuern bemängeln: wenn ich kein Haus habe, kein Gewerbe betreibe, werde ich auch nicht zu der betreffenden Steuer gezwungen. Die Benutzung des Worts „Beitrag" als technische Bezeichnung in dem früher (§. 74) besprochenen engeren Sinn hindert nicht, es hier im Worte Zwangsbeitrag in einem deutlichen allgemeineren Sinn zu brauchen. Neumann's Ausdruck „angeordnete Zahlungen" scheint mir weniger richtig, weist auch, nach heutigem Sprachgebrauch, zu sehr auf Geldzahlungen hin, so dass Naturalsteuern damit nicht recht getroffen werden; im Worte „angeordnet" liegt das Zwangsmoment zwar, aber deutlicher tritt es in „Zwangsbeitrag" hervor.

Der Ausdruck Zwangsbeiträge von „Einzelwirthschaften" ist einmal wenigstens die Consequenz meiner auch sonst gebrauchten Terminologie (Grundlegung §. 51), bezieht sich demnach und auch doch nach sonstigem Sprachgebrauch mit auf privatrechtliche und öffentlich-rechtliche juristische Personen, daher auch eventuell auf Gemeinden u. dgl., so dass Neumann's Einwand (a. a. O. S. 404) hinfällig werden möchte und empfiehlt sich in der That, wie auch Helferich einräumt, durch seine Allgemeinheit. Gerade darauf scheint es mir anzukommen. Der Ersatzausdruck „Bürger", „Unterthan" (Helferich) ist zu eng, passt nicht auf Ausländer; die Wendung „aus dem Vermögen der Unterthanen" (Helferich) entscheidet in der Definition schon die offene Frage, ob die Steuer aus dem Vermögen oder dem Einkommen, ob sie — z. B. bei Zöllen, in Folge von Ueberwälzungsverhältnissen — vom In- oder Ausländer (also letzteren Falles doch aus dem Vermögen oder Einkommen des Nicht-Unterthanen) entrichtet wird. Das Weglassen jedes Hinweises auf den Steuerpflichtigen in der Definition, wie bei Neumann, empfiehlt sich m. E. doch auch nicht.

Die Einziehung der Zweckbeziehung — „Deckung der allgemeinen öffentlichen Ausgaben der . . . . Zwangsgemeinwirthschaften" in Verbindung mit den Worten „im Sinne genereller Entgelte und Kostenersätze . . . ." — scheint mir geboten, um die Steuern als eigenthümliche, von den Gebühren zu unterscheidende Abgaben zu bezeichnen. Das geschieht m. E. hierdurch deutlicher und besser als durch die analogen Wendungen in anderen Definitionen, auch in der Neumann'schen, welche hier durch einen Nachsatz die Steuern nur negativ characterisirt. — Ein weiterer Zusatz, wie bei Helferich, um die subsidiäre Stellung der Steuern unter den Einnahmen zu bezeichnen, erschiene mir zulässig, aber für die Begriffsbestimmung selbst nicht nothwendig, wie auch Helferich zugiebt. — An meiner Definition in Fin. I, §. 209 (3. A.) rügte Neumann auch, dass sie sich dem Wortlaut nach nicht auf Gemeindesteuern mit beziehe. In §. 329 des B. II war sie indessen dafür mit gegeben worden. Wie in anderen Finanzausdrücken kann man aber natürlich sich auch bei solchen Definitionen mit der Fassung für den Staat begnügen, wie ich dies mir in diesem Werke, um Weitläufigkeiten zu vermeiden, öfters vorbehalten habe. Die Ausdehnung auf andere öffentliche Körper ergiebt sich ja dann einfach. An Neumann's Definition könnte man folgerichtig ebenfalls bemängeln, dass sie sich dem Wortlaut nach nur auf Staats- und Gemeindesteuern bezieht, also, sprachgebräuchlich wenigstens, nicht auf Kreis-, Provinzial- und dgl. Steuern. Richtiger ist es aber überhaupt, einen einerseits so weiten allgemeinen, anderseits wieder hinlänglich engen Ausdruck zu wählen, um sowohl alle Fälle wirklicher Besteuerung ein-, als auch alle nur abusiv zur Besteuerung gerechneten Fälle auszuschliessen. Als solcher Ausdruck empfiehlt sich „Zwangsgemeinwirthschaft" (Grundlegung §. 154 ff.), den sogar Roscher, welcher solchen Ausdrücken und Begriffen sonst mehr ablehnend gegenüber steht, angenommen hat. Sogenannte „Kirchensteuern" fallen dabei mit Recht wenigstens überall dort aus dem Steuerbegriff hinaus, wo die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Kirche und zu einer Kirche überhaupt nicht mehr auf Staatszwang beruht (Grundlegung 2. A., S. 274, 279). In anderen Definitionen, auch der Helferich'schen, ist das nicht erreicht und soll vielleicht nicht erreicht werden, was ich für unrichtig halte.

Die Worte „im Sinne von generellen Entgelten und Kostenersätzen der Gesammtheit der öffentlichen .... Leistungen" sind für Neumann der anfechtbarste Theil meiner Definition. Ich habe sie indessen doch mit gutem Bedacht darin gelassen. Denn durch sie und nur durch sie (oder ähnliche) wird die Steuer gerade als finanzwirthschaftliche Einnahmekategorie und in ihrer Verschiedenheit von der Gebühr m. E. richtig characterisirt. Die mir ausreichend erscheinende Begründung hierfür habe ich bereits in Fin. I (3. A.) §. 209 und in den dort angeführten Stellen meiner Grundlegung gegeben. Neumann's längere Gegenbemerkungen (a. a. O. S. 404—408) haben mich nicht von der Unrichtigkeit meiner Auffassung überzeugt. Auch die Ablehnung der früheren Theorie, dass die Steuer ein „Tausch" sei und der Begründung der Steuerpflicht auf diese Theorie, sowie die Annahme der unten in §. 86 dargelegten Theorie der richtigen Begründung führt m. E. eben nicht dazu, die Auffassung der Besteuerung als einer ökonomischen Gesammtgegenleistung für die Gesammtheit der Leistungen öffentlicher Körper hinfällig zu machen, wie Neumann meint (s. dagegen schon die Bemerkungen auf S. 283 der 2. Auflage meiner Grundlegung). Im Gegentheil halte ich an dieser Auffassung fest, weil sie allein mir die ökonomische Begründung der Besteuerung als solcher — wohl zu unterscheiden von der Begründung der Steuerpflicht des Einzelnen — giebt. Auch halte ich demgemäss die beiden Ausdrücke „Entgelte" und „Kostenersätze" für richtig, welchen letzteren Neumann noch besonders beanstandet.

Auch die Worte „kraft der Souveränetät oder Finanzhoheit (Finanzgewalt) von der öffentlichen Gewalt .... eingefordert" glaube ich doch als die mir geeignetst erscheinenden Ausdrücke zur Bezeichnung eines wesentlichen Merkmals der Steuer, Neumann gegenüber (a. a. O. S. 404, 395), beibehalten zu sollen. Sie sind, trotz der Bestrittenheit des Ausdrucks „Finanzhoheit" deutlicher und bestimmter als Neumann's Worte in seiner Definition und bezeichnen den öffentlich-rechtlichen Grund der Besteuerung, der m. E. in der Definition nicht fehlen darf. Ich befinde mich mit dieser Auffassung auch in Uebereinstimmung mit Ansichten und mit einer Terminologie, welche bereits im 1. Bande (3. A., §. 11) begründet worden sind, — wie mir scheint, ausreichend.

Endlich die Aufnahme der Worte „nach allgemeinen Grundsätzen und Maassstäben" in die Definition wurde schon oben S. 207 motivirt.

Zum Vergleich seien hier einige andere Definitionen der Steuer angeführt, für deren Kritik es grossentheils genügt, auf das Vorausgehende zu verweisen. Rau geht auch von dem allgemeinen Begriff „Auflagen" aus, die er als „von der Regierung befohlene oder geforderte Einkünfte" den von der Regierung erworbenen als eine zweite Hauptclasse gegenüberstellt; in Betreff der Auflagen bemerkt er: „die Regierung erhebe hier kraft des Gesetzes Theile des Privatvermögens ihrer Bürger, ohne dass denselben in den durch das Gesetz bestimmten Fällen eine Wahl frei gelassen werde; hier nehme also der Zwang die Stelle des Erwerbs ein" (I, §. 85). Diese Auflagen theilt Rau „je nach der Weise, wie die Verpflichtung zu einer gewissen Zahlung an die Regierung der Gerechtigkeit gemäss bestimmt werden kann", in zwei Gattungen, in Gebühren und Steuern, letztere „solche Auflagen, die ohne eine einzelne Veranlassung (wie bei den Gebühren), also ohne eine besondere Gegenleistung der Regierung aus allgemeiner Bürgerpflicht und nach einem allgemeinen Maassstabe von den Bürgern gefordert werden" (I, §. 86, auch §. 247). — Bei Umpfenbach eigentlich nur eine Um- und Beschreibung der Steuer, keine eigentliche Begriffsbestimmung (Fin. 2. A., §. 35, 36 ff., 70 ff.). Die Steuern haben „die ununterscheidbar provocirten Kosten des Finanzbedarfs als Finanzeinkünfte aufzubringen" (S. 86). „Kraft der Besteuerung will die Finanz von den Staatsangehörigen Vermögensleistungen erlangen, welche zur Deckung des in ununterscheidbarer Weise von allen Staatsangehörigen verursachten Finanzbedarfs dienen sollen" (S. 139). Im Kern richtig und mit dem Hauptpuncte meiner Definition übereinstimmend, aber sonst nicht ausreichend. — Roscher (Fin. §. 33): Steuern „die Beiträge, welche die Einzelwirthschaften dem Staate, der Provinz, Gemeinde u. s. w., überhaupt der jeweilig über ihnen stehenden Zwangsgemeinwirthschaft schon wegen ihrer blossen Zugehörigkeit leisten müssen, um den finanziellen Bedarf des Empfängers befriedigen zu helfen". — Helferich (a. a. O. S. 137): „Die Steuern sind Abgaben, welche von der Obrigkeit aus dem Vermögen aller Unterthanen gleichmässig erhoben werden zum Zweck der Befriedigung der allgemeinen öffentlichen Bedürfnisse, wenn und soweit die Einnahmen

Digitized by Google

aus dem privatrechtlichen Erwerb der Organe der öffentlichen Gewalt und aus denjenigen öffentlichen Geschäften unzureichend sind, bei deren Ausübung besondere Abgaben erhoben werden." Ausser den bereits erfolgten Bemängelungen ist der Ausdruck „Obrigkeit", der hier alle Organe der öffentlichen Gewalt, welche Steuern erheben können (auch die geistlichen) umfassen soll, doch nicht correct. Namentlich aber gehört das Moment „gleichmässig", ein Gerechtigkeitsprincip der Steuereinrichtung, nicht schon in den Steuerbegriff (s. auch meine Fin. I, 3. A., S. 500). — Neumann (Steuer, S. 391): Steuern sind „die zur Gewinnung von Staats- und Gemeindeeinnahmen (im eigentlichen Sinne) angeordneten Zahlungen, soweit sie weder Entgelte für specielle Gegenleistungen des Staats oder der Gemeinde, noch Zahlungen öffentlicher Verbände als solcher sind". Letzteren Zahlungen giebt Neumann überhaupt die Stellung als eigenes selbständiges Glied und Hauptgattung in seinem Schema öffentlicher Einnahmen, was formell zulässig, sachlich kaum richtig ist, da eben die Mittel, aus denen diese Zahlungen erfolgen, wieder auf die anderen Hauptgattungen der Einnahmen zurückzuführen sind: der entscheidende Punct m. E. für eine finanzwissenschaftliche im Unterschied von einer finanzrechtlichen und finanzstatistischen Eintheilung.

§. 84. Der hier aufgestellte und begründete Steuerbegriff hat denjenigen Umfang, welchen ein Realbegriff besitzen muss, um allen geschichtlichen Thatsachen der Besteuerung gerecht zu werden, auf alle Arten und Formen der Steuer zu passen. Ein Steuerbegriff, welcher das nicht thut, ist unrichtig, weil zu eng.

Namentlich darf der Begriff nicht so gefasst werden, dass er gewisse vorkommende Steuern wegen ihrer principiellen oder practischen Mängel von vornherein nicht mit umfasst, — ein Vorgehen, das dann folgerichtig zur Ausschliessung eigentlich aller vorgekommenen und noch vorkommenden Steuern aus diesem Begriff und damit zur Negation des Steuerbegriffs überhaupt führen müsste. Aus der Einreihung von Abgaben unter den Steuerbegriff ist über Werth oder Unwerth und über die verschiedenen Gradstufen des Werths einer Abgabegattung oder einer einzelnen Abgabe gar nichts abzuleiten, sondern es wird dadurch nur ausgesagt, dass die betreffende Abgabe die Merkmale der „Steuer" habe. Wie sie im Uebrigen zu beurtheilen, ob sie zu verwerfen, mehr oder weniger zu billigen, welche näheren Anforderungen an ihre rechtliche Ausgestaltung und practische (administrative) Durchführung zu knüpfen sind, das sind ganz andere Fragen, als die Frage, ob sie eine „Steuer" ist. Fragen, welche theoretisch in der Lehre von den Steuerprincipien, von Steuersystem und von der Steuerverwaltung zu erörtern sind.

Ein Steuerbegriff, welcher als solcher schon eine vorkommende Abgabe aus sich ausschliesst, um sie wegen ihrer — wirklichen oder vermeintlichen, wahren oder übertriebenen — Mängel zu verurtheilen oder höchstens als einen unliebsamen, bloss historisch zu erklärenden und damit nur relativ zu rechtfertigenden Nothbehelf

zur Deckung des Finanzbedarfs erscheinen zu lassen, ist daher ein tendenziöser: logisch unhaltbar, weil er auf einer Verwechslung vom Wesen eines Dinges und vom Urtheil über den Werth dieses Dinges beruht, practisch unhaltbar, weil er ein — vielleicht nicht einmal richtiges — Ideal dieses Dinges mit der wirklichen Erscheinung des letzteren verwechselt.

Die besondere Hervorhebung des Vorausgehenden würde mir kaum geboten erscheinen, wenn nicht gerade neuerdings theoretische Bestrebungen sich gezeigt hätten, welche auf die Fassung eines solchen zu engen und tendenziösen Steuerbegriffs hinauskommen. Hier ist Umpfenbach's zu gedenken, der in unklarer Weise und dann nicht einmal mit folgerichtiger Durchführung „Principsteuern" und „Fiscalabgaben" (2. A., §. 111—114) trennt und gewisse Abgaben, welche unzweifelhaft unter den Steuerbegriff fallen, als „einzelne Fiscalvorrechte" völlig willkürlich aus der Besteuerung ausscheidet (§. 192 ff., 197 ff.). In einer, nebenbei auch ganz unhistorischen Auffassung und mit Benutzung einer sehr geschraubten, manierirten und ungenauen Terminologie — „vom Fiscalprincip überschattetes Tragwerkthum", „Tragwerkszubehör" S. 353, „Ausbeutung der principlosen Tragwerksmengsale" S. 224 und dergleichen mehr — werden hier unter Anderem als „Fiscalvorrecht" in Bezug auf „Personalvermögen" die reinen Kopf- und Personalsteuern, unter letzteren auch die bereits etwas abgestuften, aus der Besteuerung ausgeschlossen: „die ganze sogenannte Personalbesteuerung sei nichts Anderes als ein eigenvermögensrechtliches Bruchstück, welches die Finanz nach dem Princip der Finanzbevorrechtung gegen die Person ihrer Staatsangehörigen geltend macht"; bei abgestuften Personalabgaben übrigens „befinde sich dies Finanztragwerk schon auf dem Wege seiner Beseitigung als Fiscalvorrecht und seines Aufgesaugtwerdens durch das Princip der Besteuerung" (§. 197). Ebenso wird ein Fiscalvorrecht am „Habevermögen" construirt (§. 198, daselbst über Grundsteuer), die Abgaben vom Vermögenswechsel sollen wiederum nur „Fiscalabgaben", die Auffassung derselben als „Verkehrssteuern" unhaltbar sein (§. 200). Aehnlich geht es bei den Abgaben von Hinterlassenschaften (§. 203). Salz wird nur bei den Fiscalvorrechten behandelt, die Vertheuerung des Salzes durch das „Salzvorrecht" aber ganz nach Gesichtspuncten der Steuerpolitik verworfen (§. 213). Tabak und Branntwein werden als Steuern („Mauthaufschläge") unter den Steuern, als Monopole unter den Fiscalvorrechten behandelt (§. 154, 157, 215—218); das augenscheinliche Hinauskommen des Monopols auf eine Steuerform aber in doctrinärer Consequenz abgewiesen; „zugleich besteuern und fiscalisiren gehe nicht an" (bei Tabak! S. 384), „man muss sich entweder für Besteuerung oder für Fiscalbevorrechtung des Tabaks entscheiden", mit Einzelausführungen voller Widersprüchen unter einander und mit den Thatsachen bei der Durchführung solcher Monopole. Dabei die willkürlichsten und unrichtigsten Behauptungen immer im selbstzufriedensten Tone der alleinigen Urtheilsfähigkeit vorgeführt, mit hautainer Abweisung anderer Meinungen. Es genügt an den Citaten, die sich sehr vermehren liessen. Das Ganze ein Rückfall in die von Umpfenbach sonst aufgegebene Regalientheorie und ein gutes Beispiel für die im Text gerügte Confusion und die petitio principii, welche in dem Ausschluss gewisser Abgaben aus dem Steuerbegriff liegt.

In anderer Weise und mit eingehender Begründung macht sich Vocke in seinem historisirend-dogmatischen Werke „die Abgaben, die Auflagen und die Steuer" in noch grösserem Umfang des gerügten Fehlers schuldig, indem er eigentlich nur directe Steuern als „Steuern" im wahren Sinne ansieht. Ich beziehe mich dafür auf meine Recension des Werks in der Tübinger Zeitschrift 1887 (B. 43, S. 555 ff.), ausserdem gerade für diesen Punct auch auf die oben S. 26 genannte Recension von Friedberg und in dem gerügten Puncte selbst auf die sonst einseitig panegyrische von Schanz. Vocke führt seinen Hauptgedanken in seinem ganzen Werke des Breiteren durch, so dass einzelne bezügliche Stellen nicht wohl citirt werden können. Die Quintessenz schon im Vorwort. Unter Verweisung für die weitere Kritik auf meine genannte Recension, entnehme ich der letzteren hier die folgende Zusammenfassung der Vocke'schen Ansichten wörtlich (a. a. O. S. 558, 559).

Digitized by Google

Der leitende Hauptgedanke des Vocke'schen Werks ist schon im Titel ausgedrückt: „Abgaben, Auflagen und die Steuer." In scharfer theoretischer und practischer Reaction gegen die „indirecten Steuern" wird diesen überhaupt die Natur der „Steuer" selbst abgesprochen: sie seien, wie auch die „Verkehrsabgaben" (Gebühren und Verkehrssteuern) gar keine eigentlichen Steuern. Dies seien nur die sogenannten directen Steuern, welche für Vocke daher eben „die Steuer" darstellen. Die sogenannten Verbrauchssteuern seien eine besondere, nur historisch zu erklärende Art Einnahmen, seien „Auflagen", als solche nur relativ berechtigt, weil nothwendig, solange die Sittlichkeit und Cultur der Bevölkerung für das Ausreichen mit der „Steuer" noch nicht hoch genug entwickelt seien. Gleiches gälte von den Verkehrsabgaben. Einen „Anspruch auf ewige Dauer" hätten sie nicht. Es sei unmöglich, für „die Steuer", d. h. die directen Steuern und für diese Auflagen und Abgaben genugende gemeinsame Merkmale zu finden, um sie unter einem Gesammtbegriff „Steuern" als etwas Homogenes zusammen zu fassen. Das zeige schon das vergebliche Bemühen der Theorie, — was Vocke in seiner Einleitung S. 7—58 in der Kritik der Literatur nachzuweisen sucht — den Begriff der „directen" und „indirecten" Steuern festzustellen. Alles das, was sich nach der „thatsächlichen (geschichtlichen) Entstehung" der Steuer und „vernunftgemäss aus der Natur der Sache" (S. 172) an wesentlichen Merkmalen „der Steuer" ergebe, finde sich bei den „Auflagen" und „Abgaben" nicht. Es sei ein Unding, ein für Theorie und Praxis unlösbares Problem, ein wahres „Steuersystem" aus diesen drei ganz heterogenen Elementen der öffentlichen Einnahmen bilden zu wollen. Auflagen und Abgaben liessen sich immer nur durch das Bedurfniss erklären, widersprächen allen nothwendigen Regeln und richtigen Grundsätzen der „Steuer". Nur für diese letztere sei ein „System" möglich.

Diese ganze Ansicht wird nur verständlich, wenn man sich mit Vocke über alle theoretischen, principiellen und practischen Mängel seines Ertragssteuersystems in einem schwer begreiflichen Optimismus hinweg setzt. Wenn indirecte Verbrauchs- und Verkehrsabgaben keine „Steuern" sein sollen, so könnte man mit ganz ähnlichen Beweisfuhrungen auch für die Ertragssteuern zu demselben Ergebniss und so eben schliesslich zur Negation des Steuerbegriffs überhaupt kommen. An zahlreichen Selbstwidersprüchen Vocke's fehlt es dabei nicht (vgl. u. A. meine Recension a. a. O. S. 561, 565).

II. — §. 85. Grund der Steuer und des Besteuerungsrechts. Unter dem „Grund" der Steuer ist dasjenige Moment zu verstehen, auf welches sich die Steuer, als finanzwirthschaftliche Kategorie der öffentlichen Einnahmen, als auf das sie nothwendig bedingende und damit zugleich sie rechtfertigende Moment zurückführen lässt. Dasselbe Moment bildet alsdann auch den Grund des Besteuerungsrechts, d. h. des Rechts, die Einzelwirthschaften zu besteuern und dabei denjenigen Zwang in Anwendung zu bringen, welcher je nach der Art der einzelnen Steuern und nach sonstiger Lage der Umstände erforderlich ist.

Dieser Zwang kann sich auf die directe Nöthigung zur Steuerentrichtung selbst, eventuell aber auch, und thatsächlich sehr oft, nur auf die Nöthigung zur Steuerentrichtung bei Eintritt gewisser Bedingungen erstrecken. Der erste Fall liegt eigentlich nur bei reinen Personal- und bei Einkommensteuern vor, der zweite — was nicht immer richtig erfasst wird — ebensowohl erst bei den Ertrags-, den Vermögenssteuern, — nemlich wenn eine bestimmte Ertragsart, eine bestimmte Besitzart, ein Vermögensbesitz überhaupt in Frage steht —, als bei den sogenannten indirecten Verbrauchs- und den Verkehrssteuern, nemlich hier, wenn der und der Verbrauch, der und der Verkehrsact, der und der Productionsprocess stattfindet.

Der Grund der Steuer ist stets nur ein bedingter, die Steuer eben, wie schon gesagt, keine absolute, rein ökonomische,

sondern nur eine historisch-rechtliche Kategorie des Wirthschafts- und Staatslebens. Der Grund ist vorhanden, wenn einer der beiden oder beide der besprochenen Zwecke der Steuer vorliegen, d. h. wenn die Steuer, als „rein finanzielle“ Maassregel, zur Deckung des Finanzbedarfs, oder, als „socialpolitische“ Maassregel, zur Regulirung der bestehenden Vertheilung von Einkommen und Vermögen und der Verwendung von beiden erforderlich ist oder für erforderlich gilt. Ist diese Bedingung erfüllt, so ist alsdann damit auch die Steuer „begründet“, weil sie hier die unentbehrliche Voraussetzung zur Erfüllung ihres der Annahme nach gebotenen Zwecks wird.

Insbesondere ist die Steuer als Deckungsmittel des Finanzbedarfs öffentlicher Körper hier principiell begründet, weil sie, voraussetzungsweise, nothwendig ist, um den Staat wie das ganze zwangsgemeinwirthschaftliche System zur Existenz und zur Entwicklung zu bringen und darin zu erhalten. Die Frage nach dem Grunde der Steuer führt daher zu derjenigen nach dem Grunde des Staats und der übrigen Zwangsgemeinwirthschaften hin. Der Grund der Steuer und mithin des Besteuerungsrechts gegenüber den Einzelwirthschaften ist demnach mit der absoluten Nothwendigkeit des Staats und des zwangsgemeinwirthschaftlichen Systems und mit dem „Recht“ beider auf „Existenz und Entwicklung“ gegeben. Dem Besteuerungsrecht des Staats und, eventuell mittelst Delegation von ihm, der sonstigen öffentlichen Körper entspricht die correlative Steuerpflicht der Einzelwirthschaften, welche, mit jenem Recht von selbst gegeben, nur die andere Seite des letzteren ist.

Nach dieser Auffassung scheidet die weitere Erörterung über den Grund der Steuer und des Besteuerungsrechts aus der Finanzwissenschaft als solcher aus und ist anderen Theilen der Politischen Oekonomie und anderen Wissenschaften vorzubehalten.

Sie gehört, soweit es sich dabei um ein nationalökonomisches Problem handelt, in die „volkswirthschaftliche Grundlegung“ und hier in die Lehre von der Organisation der Volkswirthschaft, speciell in die Untersuchungen über das gemeinwirthschaftliche, insbesondere das zwangsgemeinwirthschaftliche System und über die Begründung des Zwangsmoments. Meine hier in der Finanzwissenschaft vertretene Auffassung findet daher in meiner „Grundlegung“, 1. Abtheilung (2. A.), Kapitel 3, besonders Hauptabschnitt 3, namentlich §. 154—160, ihre nähere Begründung, und knüpft daran an. Der Steuer ist dort schon die ihr gebührende Stellung und Rechtfertigung gegeben worden (§. 158). Als politisches, öffentlich-rechtliches und rechtsphilosophisches Problem gehört die Frage von der Begründung der Steuer, des Besteuerungsrechts und der Steuerpflicht in die (theoretische) Politik, die allgemeine Staatslehre und die Rechtsphilosophie. Vgl. dazu die oben §. 13 angegebenen Stellen aus den Schriften von Stahl, Ahrens, Trendelenburg, Bluntschli; auch z. B. K. A. Zachariä, deutsches Staats- und Bundesrecht, 2. A., II, §. 218. Gierke, Genossenschaftsrecht II, §. 27, 29.

Digitized by Google

In der theoretischen Erörterung über Besteuerungsrecht des Staats u. s. w. und Steuerpflicht der Einzelnen („Bürger“, „Unterthanen“) ist die hier vertretene Auffassung jetzt wohl die herrschende, auch in der Finanzwissenschaft.

Vgl. z. B. Helferich, im Schönberg'schen Handbuch allgemeine Steuerlehre §. 4.

§. 86. Bis unlängst wurde indessen vielfach eine andere „Begründung“ vertreten, indem die Steuerpflicht auf die Vortheile im Staatsverband, namentlich auf den Schutz des Staats für (Person und) Eigenthum zurückgeführt, so eine „Genusstheorie“ und eine „Assecuranztheorie“ zur Begründung von Besteuerungsrecht und Steuerpflicht gebildet, dabei auch wohl die Steuer als eine Art „Tausch“ („Zwangstausch“) oder als eine Art „Preis“ aufgefasst wurde: ein „Tausch“ zwischen den dem Einzelnen zu Gute kommenden öffentlichen Leistungen und der in der Steuer gegebenen Gegenleistung, und die Steuer der Preis, welcher für den Genuss dieser Leistungen gezahlt wird.

Diese Lehre hängt zusammen, ist aber nicht identisch mit derjenigen, welche für die Vertheilung der Steuerlast in dem Grundsatz der Besteuerung „nach dem Interesse“, oder nach „Leistung und Gegenleistung“ aufgestellt wurde und im 3. Kapitel, in dem Abschnitt von den „Principien der Gerechtigkeit“, speciell der „Gleichmässigkeit“ der Besteuerung zu erörtern sein wird. Bei der „Genusstheorie“ als einer Theorie zur Begründung der Besteuerung geht die Beweisführung auf den Satz hinaus: „Du wirst mit Recht besteuert, weil Du den Schutz des Staats u. s. w. und die Vortheile der öffentlichen Einrichtungen geniesst“; in ähnlicher Weise wird mit der „Assecuranztheorie“ als einer Steuer-Begründungstheorie argumentirt: „Du wirst besteuert, weil Du durch Schutz und Förderung des Staats die Erfolge Deiner wirthschaftlichen Thätigkeit, Dein Eigenthum u. s. w. gesichert geniesst.“ Die Genuss- (und Assecuranz-) Theorie als eine Theorie für die Feststellung des Vertheilungsprincips der Besteuerung beruht dagegen auf dem Schluss: „Du wirst nach Maassgabe Deiner Genüsse von öffentlichen Einrichtungen oder der Dir hierdurch zu Theil werdenden Vortheile, beziehungsweise nach Maassgabe der Grösse Deines Schutz und Förderung geniessenden Vermögens oder Einkommens, daher in der Höhe, — oder in dem und dem Verhältniss — besteuert, weil diese Proportion, voraussetzungsweise, die „gerechte“ ist.“ Beide, die „Begründungs-“ und die „Vertheilungstheorie“, sind vielfach von denselben Autoren vertreten worden, müssen aber trotz ihres inneren Zusammenhangs doch unterschieden werden und sind auch nicht ganz gleich zu beurtheilen. Die betreffende Begründungstheorie ist unhaltbar, wenn man auch zugeben darf, dass ihr Kern sich immerhin benutzen lässt, um die Idee der Steuerpflicht verständlicher, wenn man sich so ausdrücken darf: psychologisch plausibler zu machen. Auch ist m. E. diese Theorie ganz wohl mit zur Auffassung und Characteristik der Gesammtbesteuerung, als ökonomischer Gesammtgegenleistung für die Gesammtheit der öffentlichen Leistungen oder als „generellen Kostenentgelts“ der letzteren, zu verwerthen. Die betreffende Vertheilungstheorie ist dagegen zwar als allgemeine und alleinige Richtschnur fur „gleichmässige“ Steuervertheilung auch falsch, enthält aber doch richtige Elemente, welche sich in der Praxis zwar schwer, indessen immerhin etwas verwenden lassen.

Beide Theorieen finden sich, mehr oder weniger klar erkannt und gefasst und mehr oder weniger mit einander vermengt, in der Rechtsphilosophie der Naturrechtslehrer des 17. Jahrhunderts, mit als Consequenz der den Staat selbst als solchen begründenden „Vertragstheorie“, kehren, insbesondere die erste, in einem bekannten Satze Montesquieu's (s. meine Fin. I, S. 142) wieder, finden sich dann auch in

den Lehren der neueren Smith'schen Nationalökonomie — nach dem Gedankengang der letzteren logisch folgerichtig —, gehen in die Doctrin auch der deutschen Finanztheoretiker der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts und der geistesverwandten liberalen Politiker, der Rotteck-Welcker'schen Schule, über und werden endlich zu extremen Consequenzen von einzelnen Doctrinären der radicalen Freihandelsrichtung gebracht. Mit der organischen Staatslehre verlieren indessen beide, zumal aber die erste, die Begründungstheorie, ihren Boden und verschwinden seitdem und seit der Abwendung vom Smithianismus und Manchesterthum wenigstens aus der deutschen Wissenschaft immer mehr, bis auf das erwähnte beschränkte Festhalten der Vertheilungstheorie. In der ausländischen Literatur finden sich dagegen noch mehr Anklänge an jene Theorieen und selbst ein principielles Festhalten an ihnen, so u. A. auch in der französischen Steuerliteratur mehrfach, auch bei Practikern.

Vgl. für die Stellung der hier abgewiesenen Theorie in der Literatur, — übrigens vornemlich der „Vertheilungstheorie" — jetzt besonders Neumann in den Aufsätzen über die „Steuer nach der Steuerfähigkeit", Conrad's Jahrbücher, B. 35 (N. F. 1), S. 511 ff. und passim (u. A. S. 516 über Stein, der früher die unrichtige Ansicht theilte); vgl. in der „Steuer" S. 405 ff.; auch R. Meyer, Principien der gerechten Besteuerung, passim im 1. literarhistorischen Abschnitt, wo S. 26 die Begründungs- und Vertheilungstheorie etwas seltsam ein „particularistischer" Gesichtspunct genannt wird; Sax, Grundlegung, §. 9. Ferner schon vordem namentlich A. Held, Einkommensteuer, Kap. II, ebenfalls mit literargeschichtlichen Nachweisen, S. 39 ff.

Die gerügte Theorie entspricht sowohl als Begründungs- wie als allgemeine Vertheilungstheorie der älteren mechanisch-atomistischen Staatsauffassung, dem Individualismus der britischen Oekonomik, der letzterer Doctrin eigenthümlichen und sie characterisirenden Identificirung der Volkswirthschaft mit dem privatwirthschaftlichen Verkehrssystem. Sie übersieht, dass „Genüsse", „Vortheile" für den Einzelnen bei den öffentlichen Einrichtungen und Leistungen im Staatsverband gar nicht immer vorhanden, noch weniger, selbst wenn sie vorhanden, immer nachweisbar und messbar sind, dass dabei vielmehr überwiegend „Existenzbedingungen der Gattung und des Einzelnen als Mitglieds der Gattung, Entwicklungsbedingungen der ganzen Volkswirthschaft, sittliche Zwecke der Gesammtheit wie des Einzelnen, demnach für letzteren Pflichten gegen die Gesammtheit" vorliegen (Grundlegung §. 154).

Vollends eine Steuervertheilung allgemein nach Maassgabe der „Vortheile" würde natürlich in der Praxis auch an der Unmöglichkeit der Durchführung scheitern, da diese Vortheile sich jeder Schätzung entziehen.

Die hier zurückgewiesene Theorie lässt sich wohl auch als eine Verallgemeinerung des Gebührenprincips bezeichnen, indem sie den bei den Gebühren richtigen Gedanken der Begründung der Gebührenerhebung und den wenigstens bedingt richtigen Gedanken der Regulirung der Höhe der Gebühren nach dem Gesichtspuncte des speciellen Entgelts und Kostenersatzes auf die eigentlichen allgemeinen Steuern ausdehnt. Aber gerade das ist principiell unrichtig und practisch unausführbar, wofür es jetzt genügt, auf das vorstehend Ausgeführte zu verweisen (vgl. Fin. I, §. 209).

Digitized by Google

III. — §. 87. Die Steuer als ökonomische Erscheinung; Reproductivität der Steuer. Die im Vorausgehenden gegebene Begründung der Steuer als einer Einnahmekategorie der Finanzwirthschaft enthält zugleich die Begründung der Steuer als einer Kategorie ökonomischer Erscheinungen, d. h. als eines Vorgangs der Werthübertragung von den besteuerten Einzelwirthschaften an die Finanzwirthschaft, in sich. Dieser Vorgang vollzieht sich in der Besteuerung nur unter anderen Rechtsformen, als eine solche Werthübertragung im freien entgeltlichen Verkehr, also nicht vertragsmässig und speciell-entgeltlich, was das Ob, Wie, Wie hoch der die Werthübertragung bildenden Steuerzahlung anlangt, sondern nach dem der Steuer immanenten Zwangsprincip und nach den für die Steuer geltenden, von den Entgeltlichkeitsverhältnissen im freien Verkehr abweichenden Normen.

Aber als ökonomischer Vorgang der genannten Art unterliegt die Steuer doch nothwendig den ökonomischen Bedingungen eines solchen, d. h. sie wird überhaupt nur ökonomisch möglich, wenn bestimmte ökonomische Voraussetzungen sich erfüllen, und sie hat ökonomische Wirkungen, welche für die Erfüllung dieser Voraussetzungen eventuell mit in Betracht kommen. Daher verlangt die Steuer noch ausser der gegebenen Begründung eine Erklärung und darin eine Rechtfertigung als ein solcher ökonomischer Vorgang der Werthübertragung. Denn diese Erklärung liefert jene Begründung noch nicht.

Bei der Steuer erfolgt im Unterschied vom Tausch und theilweise auch von der Gebühr keine Werthübertragung, welcher wie bei diesen ein speciell empfangener Gegenwerth — regelmässig bei Tausch und Gebühr auch in angemessener Höhe — entspricht. Die Steuer des Einzelnen und die Gesammtsteuer Aller finden nur in der Gesammtheit der öffentlichen Leistungen einen „generellen Entgelt".

Letzterer stellt zwar auch einen ökonomischen Werth dar, dessen Höhe principiell der Werthhöhe der gesammten Besteuerung entsprechen sollte: ein grundsätzliches Postulat, an welchem festgehalten werden muss (Grundlegung §. 158, Fin. I, §. 209). Aber wie weit dies Postulat im concreten Fall erfüllt wird, hängt von der thatsächlichen Gestaltung des öffentlichen Aufwands, daher von den Verwendungen ab, welche die Steuererträge hiernach finden. Danach wird oftmals schon die principiell zu verlangende Werthcorrespondenz zwischen Gesammtleistung des öffentlichen Körpers und Gesammtbesteuerung fehlen.

Nach Wesen und Wirkungen dieser Leistungen für die Einzelnen und nach Wesen und Wirkungen der eigentlichen Besteuerung, d. h. nach der principiell richtigen und im Ganzen auch

practisch überwiegenden Art der Vertheilung der Steuerlast auf die Einzelnen, fehlt eine solche Werthcorrespondenz aber vollends principiell und practisch zwischen den öffentlichen Leistungen und der Steuer dieser Einzelnen. Und zwar selbst da und dann, wenn sich jene Leistungen als „Vortheile", „Genüsse" der Einzelnen erweisen sollten.

Demnach ist die Steuer des Einzelnen eine solche Werthübertragung aus seinem Vermögen oder Einkommen an die Finanzwirthschaft, bez. an den von ihr bedienten öffentlichen Körper, welcher bei ihm, dem Einzelnen, entweder gar kein oder kein unmittelbarer oder nur ein ganz mittelbarer Empfang eines Gegenwerths, eventuell auch dann nur im Betrage eines Theils des in der Steuer hingegebenen Werths, entspricht. Es fragt sich daher, wie gleichwohl, im Unterschied vom Tausch (und eventuell von der Gebühr), die Steuer als solche in der Hauptsache einseitige Werthübertragung ökonomisch möglich ist, wie sie ferner die erforderliche Höhe erreichen und namentlich auch genügend nachhaltig, d. h. beständig wiederholbar, dem finanzwirthschaftlichen Bedürfniss gemäss, sein kann. Das bezügliche ökonomische Problem ist hier offenbar ein anderes und schwierigeres als beim Tausch und meist auch als bei der Gebühr, weil die ökonomische Bedingung der Reproduction des fortgegebenen Werths sich hier nicht ohne Weiteres erfüllt.

Die Lösung dieses Problems ergiebt sich wohl aus folgenden Erwägungen. Erst wenn die einzelne wie die nationale Gesammt-Arbeit durch die Entwicklung der Technik eine solche Productivität — d. h Werthschaffungs-Fähigkeit — erreicht hat, dass der Ertrag — nach Abzug der nothwendigen, natürlichen oder volkswirthschaftlichen Kosten, die „kein Einkommen" bilden (Grundlegung §. 83), — den unbedingt zur Lebensfristung und Kräfteerhaltung der „Arbeiter" erforderlichen Werthverbrauch übersteigt, ist überhaupt Besteuerung als regelmässige finanzwirthschaftliche Institution ökonomisch möglich — d. h. es besteht dasselbe Verhältniss wie bei der „Besitzrente": das Princip des Steuerobjects, wie des Rentenobjects, ist „hinlängliche Productivität der Arbeit" (Rodbertus).

Die Höhe der Steuer und das Wachsthum dieser Höhe hängen alsdann von folgenden fünf Bedingungen ab: einmal von einer „physiologischen" und „culturhistorischen": dem Maasse, bis zu welchem der nothwendige Bedarf der Be-

Digitized by Google

steuerten sich herabdrücken lässt und herabgedrückt wird; sodann von einer physisch-psychischen: dem Maasse, in welchem der Steuerdruck bei den Besteuerten auf Steigerung der Kräfteanspannung, behufs höherer ökonomischer Leistungen und Erwerbs, hinwirkt; ferner von einer ökonomisch-technischen: dem Maasse und dem, unabhängig von dem Einfluss öffentlicher Leistungen erfolgenden, Fortschritt der Productivität der Arbeit; weiter von einer rechtlichen: dem Maasse des Zwangs, welcher in der Besteuerung angewendet wird — d. h. es liegt auch hier wieder dasselbe Verhältniss wie beim Rentenbezug vor: das Princip des Steuerbezugs ist der Steuerzwang, wie analog das „Princip des Rentenbezugs" das Rechtsinstitut des Privateigenthums an sachlichen Productionsmitteln ist (Rodbertus) —; endlich von einer staats- und finanzwirthschaftlichen Bedingung: dem Maasse der Reproductivität der Steuer in den ökonomischen Wirkungen der öffentlichen Einrichtungen und Leistungen, im Allgemeinen auf die nationale Gesammtarbeit, und im Besonderen auf die Leistung des einzelnen Besteuerten.

Die für unser Problem besonders wichtige letzte Bedingung lässt sich in dem, freilich nicht unzweideutigen, daher richtig zu verstehenden Satze zusammenfassen: die Steuer findet ihre ökonomische Erklärung und Begründung in ihrer Reproduction in den mit ihr hergestellten öffentlichen Leistungen. Ein etwas anders formulirter, aber doch so gemeinter und, richtig verstanden, auch richtiger Hauptsatz Stein's, welcher freilich nicht für die Steuer allein, sondern für alle Einnahmen der Finanzwirthschaft gilt und welcher allerdings thatsächlich nur insoweit zutrifft, als diese Reproduction wirklich stattfindet. In letzterer Beziehung wird der Satz daher zum Postulat, dessen Erfüllung aber immer nur annähernd und, nach der concreten Finanzlage, oft nur sehr ungenügend erreicht wird. Je weniger, desto mehr ist die Steuer eine Werthübertragung von den Besteuerten auf den Staat u. s. w. ohne ökonomische Gegenleistung, daher nur möglich mittelst Drucks auf Bedarf und Arbeitsleistung, nur steigerungsfähig mit Steigerung dieses Drucks, des Maasses des Steuerzwangs, und mit, unabhängig von Steuer und öffentlichen Leistungen, wachsender Productivität der Arbeit. M. a. W.: je weniger die fünfte, die staats- und finanzwirthschaftliche Bedingung erfüllt wird, desto mehr müssen die vier anderen Bedingungen erfüllt sein.

Digitized by Google

Soweit die fünfte Bedingung erfüllt wird, — aber auch nur soweit — fällt die Steuer als ökonomischer Vorgang der Werthübertragung unter den Gesichtspunct der Arbeitstheilung: die Besteuerten erhalten durch die öffentlichen Einrichtungen und Leistungen, welche mittelst der Verwendung der Steuererträge hergestellt werden, die Möglichkeit zu productiver Leistung überhaupt oder zu vermehrter productiver Leistung in ihrem Specialberuf, damit aber zur ökonomischen Herstellung des Steuerwerths. Was sich in der Arbeitstheilung des freien Verkehrs bei Tausch, Kauf und Verkauf ökonomisch vollzieht, das findet auch hier, nur unter anderen Rechtsformen und nur nicht immer zwischen jedem einzelnen Besteuerten und dem öffentlichen Körper, sondern zwischen der Gesammtheit der Besteuerten und diesem Körper statt: eine Reproduction der Steuern in den öffentlichen Einrichtungen und Leistungen und wieder eine Reproduction letzterer in ersteren.

In dieser Weise aufgefasst ist auch der Vergleich der Steuer mit Tausch und Preis berechtigt, zur ökonomischen Erklärung und Rechtfertigung der Steuer, nicht zu ihrer Begründung (S. 217). Da es bei der Natur der öffentlichen Körper als Gemeinwirthschaften — als „communistische“ Gebilde — principiell berechtigt und factisch unvermeidlich ist, dass die meisten mit Steuern hergestellten öffentlichen Leistungen sich nicht als ökonomische „Vortheile“ für die Besteuerten ansehen, jedenfalls nicht genau als solche bei ihnen nachweisen und messen lassen, so muss man sich nur mit der ununterscheidbaren günstigen Gesammtwirkung der öffentlichen Leistungen auf die nationale Productivität begnügen, — eine Gesammtwirkung, welche natürlich schliesslich sich in, wenn auch nicht genau verfolgbare, günstige Einzelwirkungen auf die Einzel-Productivität auflöst.

Der Satz von der Reproduction der Steuern in den öffentlichen Leistungen erscheint mir durch die vorausgehenden Erörterungen genügend begründet, aber auch vor missbräuchlicher Anwendung und vor Missverständnissen, welche öfters in Betreff desselben vorgekommen sind, nunmehr genügend gesichert zu sein. Der Satz hat eine doppelte Bedeutung, diejenige eines Erklärungsgrundes der Besteuerung, als einer nicht speciell vergoltenen Werthübertragung, und diejenige eines idealen Postulats für die Politik, d. h. für die Bestimmung der mit den Steuern herzustellenden öffentlichen Einrichtungen und Leistungen. Er besagt aber nicht, dass die concrete Steuer immer wirklich in diesen Einrichtungen und Leistungen reproducirt werde, weder alle Steuer als Ganzes genommen, noch vollends die Steuer eines Einzelnen, was Beides den augenfälligsten Thatsachen widerspräche. Gleichwohl ist der Satz mitunter in dieser Bedeutung aufgestellt und erläutert worden, ein Vorwurf, dem Stein's Ausführungen darüber wenigstens zum Theil ausgesetzt sind. So namentlich in den Fassungen der früheren Auflagen, z. B. 4. A. I. (15 ff., 135 ff., wo S. 136 sogar der — landesübliche Zinsfuss in die Frage der Reproductivität der Aus-

Digitized by Google

gaben hineingezogen wird: „In diesem Sinne sagen wir, dass ein Staat nie zu viel ausgeben kann, solange die Reproductivität seiner Ausgaben die Summe derselben mit dem landesüblichen Zinsfusse verzinst und amortisirt." Wörtlich wiederholt in der 5. A. II, 1, S. 96! Als ob es dafür irgend einen Maassstab gäbe! Vgl. hierüber die mehrfach treffende Kritik von Sax, Grundlegung §. 14.

In der Weise, wie ich den Satz auffasse und festhalte, lässt er sich nicht zur Rechtfertigung, auch nicht zur bloss ökonomischen Rechtfertigung jedweder öffentlichen Verwendung von Steuererträgen missbrauchen. Im Gegentheil, richtig verstanden deutet der Satz richtig die ökonomische Bedenklichkeit iener zahlreichen und umfassenden Verwendungen von Steuererträgen an, welche sich nach ihrer Natur nicht ökonomisch reproduciren: z. B. zu Zinszahlungen unproductiver Staatsschulden, zur Bestreitung eines übermässig hohen und vielfach im Einzelnen unpassenden Militär- und Civilaufwands u. dgl. m. Gerade wenn und soweit als die Steuern nicht in solchen öffentlichen Leistungen reproducirt werden, welche der besteuerten Gesammtheit, dem „Volke", direct oder indirect als Ersparungen eines ohne die öffentliche Leistung, also auch ohne die Steuer erforderlichen Aufwands (an Mühe, Arbeit u. s. w.) oder als Steigerungen der Leistungsfähigkeit zu Gute kommen, sind die Steuern „reine Last" für das Volk, d. h. sie nöthigen zur Einschränkung anderweiter gebotener oder erwünschter, und andernfalls auch möglicher Bedürfnissbefriedigung oder zur Verminderung der Kapitalbildung oder zur stärkeren Anspannung der Kräfte. Drei Eventualitäten, welche noch nicht an sich bedenklich sind, um, wenn sie eintreten, die Besteuerung unbedingt misslich erscheinen lassen zu müssen, aber welche gleichwohl Momente ökonomischen Drucks darstellen. Dieser letztere entfällt, wenn die Steuer in der angedeuteten Weise in öffentlichen Leistungen mit ökonomischer Rückwirkung auf die Bevölkerung, als die steuernde Gemeinschaft, reproducirt wird.

In dem hier nunmehr näher dargelegten Sinne und Umfang halte ich meine, von Sax sogenannte „neuere Productionstheorie" auch gegen diesen Autor und seine Kritik in seiner Grundlegung §. 13 aufrecht. Ich habe dabei Aenderungen und Einschränkungen vorgenommen, gegenüber einzelnen Sätzen und Wendungen im ersten Bande der Fin. (3. A. §. 9, 67, 209 u. a. m.), in der ersten Auflage des zweiten Bands und in meiner Grundlegung, die, wie ich einräume, von den gegen die Stein'sche Reproductivitätstheorie zu erhebenden Einwendungen hie und da mit getroffen werden konnten und jedenfalls Missverständnissen ausgesetzt waren. Aber mehr, als hier jetzt geschehen, kann ich auch Sax nicht nachgeben. Seine specielle Kritik in §. 13 seiner Grundlegung halte ich auch für weniger zutreffend, als Einiges von dem in seiner Kritik der sonstigen bezüglichen Theorieen, besonders der Stein'schen, über die ökonomische Beschaffenheit der Staatsthätigkeit (Sax, Kap. II, S. 43—112), Ausführungen, die meine früheren Auffassungen und namentlich meine früheren Fassungen dieser Lehren mehrfach mit treffen und mit berichtigt haben. Der Vorwurf eines Anklangs auch meiner jetzigen Lehre an „die alte Tauschtheorie" wird mir vermuthlich von Sax abermals werden (s. seine Grundlegung S. 93). Aber in der Weise, wie ich es näher dargelegt habe, halte ich diesen „Anklang" auch für richtig. Sax ist hier gütiger, als ich verdiene, wenn er eine von ihm citirte frühere Aeusserung von mir (Fin. I, §. 217, S. 523, 3. A.) als eine „vereinzelte Wendung" auffasst, die man neben den übrigen Ausführungen meines Werks nicht strict nehmen dürfe: wohl „strict", aber in dem Sinne, wie ich es meine, und an anderen Stellen schon näher ausgeführt und begründet habe (Fin. I, §. 209, meine Grundlegung §. 159 S. 283).

Die hier festgehaltene „Productionstheorie" oder „Reproductivitätstheorie" scheint mir auch für die ökonomische Auffassung der Steuer wichtig zu sein und von der Gesammtkritik aller dieser Theorieen durch Sax nicht umgestossen zu werden. Der gewandte Dialectiker ist doch mehr nur in Bezug auf die Wortfassungen, als auf den Kern der von ihm angegriffenen Ansichten im Rechte. Auch Stein's Theorie, in der Fassung der 5. A. II, 1, S. 356 ff. ist im Ganzen m. E. richtig, wenn man von der unpassenden Terminologie („kapitalbildende Kraft der Steuern", statt etwa: Productivität steigernde Wirkung der Steuern) und von der immer noch bei Stein mit unterlaufenden Idee absieht, als ob es sich darum handeln könne, dass die Steuer „vermöge der Verwaltung als Element der Kapitalbildung zu dem Einzelnen (!) zurückkehren könne, der sie gezahlt hat" (S. 358). Hier liegt eben die Verwechslung von „specieller" und „genereller" Entgeltlichkeit vor, was nebenbei beweist, dass Sax' Vorwurf (S. 93) gegen meinen Satz von dieser bloss „generellen Entgeltlich-

keit“ der Staatsleistungen, es werde mit demselben „absolut nichts gewonnen“, wohl hinfällig ist. Denn es wird damit das gewonnen, dass man in dieser Lehre von der Reproductivität der Steuer eben nur das Ganze der Volkswirthschaft und des steuernden Volks, nicht das Individuum und dessen Steuer und dessen Beziehung zum Staate betrachtet. Auch einzelne der weiteren Ausführungen Stein's a. a. O. (so S. 359) sind in der Fassung zu bemängeln. Aber der Kern bleibt doch richtig und ist in dem Satze (S. 358): „Die Steuerkraft soll die Steuer, die Steuer die Verwaltung, die Verwaltung aber wieder die Steuerkraft erzeugen“ auch gut gefasst.

Ich kann nicht zugeben, dass auch die positiven Gegenausführungen von Sax, besonders §. 81 ff., den ökonomischen Character der Besteuerung mehr und besser klären, als es die „Reproductivitätstheorie“ in der hier dargelegten Weise thut, — im Gegentheil.

IV. Terminologie.

S. oben S. 204 die literarischen Angaben, besonders Neumann über den Begriff der „directen“ und „indirecten“ Steuern, in seiner „Steuer“ und in den Aufsätzen in Schmoller's Jahrbuch 1882. Ich kann ihm in einer Hinsicht beistimmen und doch bei meiner Auffassung bleiben (§. 97, 98 unten). Denn verschiedene Begriffsbestimmungen ergeben sich eben von verschiedenen Standpuncten der Betrachtung aus und können dann aufrecht erhalten werden, auch wenn sie sich zu widersprechen scheinen. In der Streitfrage über Begriff und Wesen der directen und indirecten Steuern tritt dies besonders deutlich hervor. Der Begriff ist ein anderer vom Standpunct der ökonomischen Betrachtung dieser Steuern, nach deren gewollten oder gemuthmaassten und mehr oder weniger thatsächlich zutreffenden ökonomischen Wirkungen und vom Standpuncte der administrativ-technischen Betrachtung der Einrichtung dieser Steuern aus. Neumann stellt sich ausschliesslich auf diesen letzteren Standpunct, kritisirt von diesem aus die anderen Begriffsbestimmungen und verwirft sie, widerlegt aber damit doch nicht Auffassungen, welche von einem anderen Betrachtungsstandpuncte aus richtig sind.

Die Fragen der in Theorie und Praxis nicht endgiltig feststehenden Terminologie des Steuerwesens und die verwandten Fragen der Classification der Steuern bieten eigenthümliche Schwierigkeiten, zum Theil, weil Manches mit Principienfragen zusammenhängt. Die folgenden Erörterungen können daher den Gegenstand auch noch nicht zum Abschluss bringen, in den späteren Kapiteln vom Steuersystem und von der Steuerverwaltung wird auf einige Puncte zurückzukommen sein. Eine vorläufige Feststellung der Terminologie ist indessen geboten, um Ausdrücke des Sprachgebrauchs als bestimmte technische anwenden zu können.

§. 88. An dieser Stelle sollen folgende vier Puncte erörtert werden:

1. Der Ausdruck „Steuer“ selbst und die ausserdem für Steuer gebrauchten Ausdrücke.

2. Der Begriff der Steuerquelle und der Bemessungsumlage, in ihrem principiellen Unterschied (§. 89).

3. Verschiedene technische Ausdrücke und Begriffe, welche sich bei der administrativ-technischen Durchführung der Steuer ergeben (§. 90).

4. Der Begriff des Steuersystems und die wichtigeren Eintheilungen der Steuern („Classification“) nebst den für die hier unterschiedenen Steuerarten gebrauchten Ausdrücke und Begriffe (§. 91—98).

A. Der Ausdruck „Steuer“ und die verwandten und gleichbedeutenden Ausdrücke.

Digitized by Google

S. darüber schon Näheres in Fin. I, §. 209 S. 500 (3. A.), nach Rau Fin. I, §. 247; dann besonders in Fin. III, §. 32 über Beden. Daselbst S. 71 die verschiedenen Bezeichnungsweisen und die Veränderungen der Bedeutung eines Ausdrucks im Verlauf der geschichtlichen Entwicklung, mit Literaturangaben; auch Fin. III, §. 14, 15, 27, 28, 167 (französische Terminologie in der Revolutionszeit). Die Terminologie steht, wie die Sache selbst, im historischen Fluss. Vgl. im Allgemeinen auch Vocke's Werk über „Abgaben u. s. w." Roscher, Fin. §. 33.

Der jetzt im Deutschen allgemein eingebürgerte Ausdruck „Steuer" im Sinne einer öffentlich-rechtlichen Abgabe an einen öffentlichen Körper bedeutet etymologisch soviel wie Stärkung, Unterstützung, Stütze, Hilfe, kommt früh als steora, stiora (und in ähnlichen Formen) dafür, jedoch noch nicht in fester Abgrenzung gegen andere verwandte Abgaben, vor und weist insofern auf den historischen Entstehungsgrund der Steuern hin (Fin. III, §. 32). Er findet das Analogon seines etymologischen Sinnes in den gleichbedeutenden Ausdrücken des mittelalterlichen Latein „adjutorium", „subsidium" wie in den älteren französischen und englischen Ausdrücken „aides", „aids".

Als technischer Ausdruck im finanziellen Sinne wird „Steuer" local in einzelnen deutschen Landen (im Süden) früher als in anderen gebraucht, wo dafür der etymologisch und historisch auf „bitten", „fordern" zurückzuführende Ausdruck „Bede" (Bete) benutzt wird (Fin. III, §. 32). Dieser, wie sonstige allgemeinere und engere Ausdrücke werden bei uns durch das Wort „Steuer" allmälig ganz verdrängt. An sich etymologisch passende Worte wie „Auflage" (impositio, impôt) und „Abgabe" (Beitrag, tributum, contribution) werden eigenthümlicher Weise in Deutschland nicht feste technische Ausdrücke des Steuerwesens, der zweite, Abgabe, behält im Sprachgebrauch eine allgemeinere Bedeutung, auch für privatrechtliche Leistungen. Nur einzelne Theoretiker, so auch der Verfasser dieses Werks (oben §. 1), haben die Ausdrücke zu technischen zu machen gesucht („Steuern im weiteren Sinne"). Im Französischen und Italienischen bürgern gerade sie sich, vielleicht mit unter dem Einfluss historischer Reminiscenzen römischen Ursprungs, als die allgemeinsten Bezeichnungen der „Steuer überhaupt" ein (besonders impôts, imposte, seltener aber auch contributions, tributi). Im Englischen wird dagegen die anderswo auch vorkommende, aber regelmässig sich auf bestimmte Arten der Steuer beschränkende Bezeichnung der „Steuer überhaupt" nach dem Maassstabe der Umlage zur allgemeinen: taxes, taxation.

Vgl. über andere ältere Ausdrücke, wie „Kerbe", taille, tallage, Accise (von der Verrechnungsweise), Fin. III, S. 71 (die hier abgelehnte Ableitung von Accise von

assisa, assisia wird übrigens von Roscher Fin. S. 385 Note unter Hinweis auf Ducange doch wieder festgehalten). — Die Veränderung und namentlich die Verengerung der technischen Bedeutung eines ursprünglich in einem allgemeineren Sinne gebrauchten Ausdrucks — ein gutes Beispiel ist das französische taille, dann aides — hängt damit zusammen, dass sich eine einzelne bestimmte Steuergattung allmälig fest und eventuell ausschliesslich, z. B. in dem und dem Landestheil, einbürgert und so der allgemeinere Ausdruck, unter den sie fiel, später nicht mehr für die „Steuer überhaupt", sondern für die bestimmte specielle Steuer oder wenigstens Steuergattung gebraucht wird. Daraus erklärt sich denn auch, dass ein solcher technischer Ausdruck später etymologisch gar nicht mehr zu verstehen ist, z. B. die französischen „aides" des späteren ancien régime in der Bedeutung von Getränkesteuern.

Auch die umgekehrte Entwicklung, die Verallgemeinerung eines ursprünglich engeren Begriffs wie im Englischen, z. B. unseres „Schoss" und namentlich „Schatzung" — ebenfalls nach dem Maassstab der Anlage — kommt aber auch im Deutschen vor, wenn nicht so, dass der Ausdruck die Bedeutung von „Steuer überhaupt" erlangt, so doch so, dass er, statt einer einzelnen Steuer, eine ganze Steuergattung bezeichnet, wie das Wort „Schatzung" (Rau I. §. 292 und unten §. 95).

Es hat manches Interesse, nicht nur steuergeschichtlich, sondern auch steuertheoretisch, die Terminologie und deren Veränderungen, sowie die Veränderungen der Bedeutung desselben Ausdrucks, ferner die Uebertragungen der technischen Ausdrücke von einem Lande ins andere (z. B. italienischer nach Oesterreich, Frankreich) zu verfolgen: ein noch wenig in vergleichender Behandlung durchforschtes Gebiet (z. B. „Ungeld", „Accise", customs im Englischen aus consuetudines).

§. 89. — B. Steuerquelle und Bemessungs- (Umlegungs-, Vertheilungs-, Veranlagungs-) Grundlage oder auch Steuerobject (in diesem Sinne).

Vgl. meine Abhandlung directe Steuern im Schönberg'schen Handbuch, 2. A., §. 8, und unten im Kapitel von den Steuerprincipien bei den „volkswirthschaftlichen Principien" den Abschnitt von der „Wahl der Steuerquelle", §. 130 ff. Unverständliche oder unverständige Polemik gegen diese Unterscheidungen, die er zum Theil gar nicht verstanden haben kann (sonst würde er wenigstens den Vorwurf S. 181 Note unterlassen haben) Seitens Umpfenbach's 2. A., S. 181, 204, womit seine unklaren und auch in terminologischer Hinsicht unhaltbaren Erörterungen §. 77 ff. zu vergleichen sind, — mit der petitio principii, dass „Steuern vom Stammvermögen gar keine Steuern dem Princip nach, sondern blosse Tragwerke von Finanzeinkünften unter dem Namen Steuern seien, welche ihr Princip lediglich in der Finanzbevorrechtung suchen und dort auch, bedingungsweise, finden können". (Vgl. oben S. 214.) — Im Text handelt es sich, was Umpfenbach nicht verstanden hat, hier natürlich gar nicht um die steuerpolitische Beurtheilung, sondern nur um die begriffliche Characterisirung „reeller" und „nomineller" Vermögenssteuern.

Steuerquelle ist derjenige Güter- bez. Werthbetrag, aus dem die Steuer reell entrichtet (gezahlt, getragen), Bemessungsgrundlage dagegen die Thatsache bez. das Object, nach welchem die Steuer umgelegt wird.

Steuerquelle und Bemessungsgrundlage können identisch sein, sind dies aber nicht nothwendig. Ersteres ist z. B. der Fall bei der gewöhnlichen Einkommensteuer, wogegen bei den üblichen Vermögenssteuern zwar das Vermögen, bei den Verbrauchssteuern der Verbrauch die Bemessungsgrundlage, aber das Einkommen die Steuerquelle ist.

Ausdrücke wie „Vermögenssteuer", „Kapitalsteuer" haben daher eine wohl zu unterscheidende Doppelbedeutung: sie können ebensowohl Steuern bezeichnen, bei denen das Vermögen, das Kapital die Steuerquelle, als bei denen es nur die Bemessungs-

Digitized by Google

grundlage ist. Meistens bedeuten sie letzteres, d. h. es handelt sich um nominelle (scheinbare) Vermögens- und Kapitalsteuern, die nur nach dem Vermögen aufgelegt, aber in Wirklichkeit Einkommensteuern sind. Im Unterschied davon lässt sich eine Vermögens- oder Kapitalssteuer der ersten Art als eine eigentliche (wahre, reelle) bezeichnen, die wirklich aus dem Vermögen einer Person u. s. w. entrichtet wird, dasselbe vermindert, was in der Regel von der Erbschaftssteuer, mitunter von einer höheren Besitzwechselabgabe gelten wird.

Ob eine nominelle Vermögenssteuer zu einer reellen oder eine Einkommensteuer zu einer eigentlichen Vermögenssteuer wird, hängt öfters von der speciellen Art der Steuer und von der Erhebungsart (z. B. bei Erbschaftssteuern, Besitzwechselabgaben), ferner namentlich von der Höhe des Steuersatzes ab. Für die richtige endgiltige Rubricirung einer solchen Steuer ist die thatsächliche Wirkung, nicht die Voraussicht oder Absicht des Gesetzgebers maassgebend.

Mehrfach ist hier sodann auch wieder die Scheidung des volks-, und des einzel-, bez. privatwirthschaftlichen Standpuncts zur richtigen Beurtheilung des Wesens von Steuern gleichen Namens geboten, so besonders bei den Vermögens- und Kapitalsteuern: die Begriffe „reelle" Vermögenssteuer im volks- und im einzelwirthschaftlichen Sinne decken sich nicht nothwendig.

Eine solche Steuer kann z. B. einzel- oder privatwirthschaftlich vielleicht eine reelle Vermögenssteuer sein, indem sie aus dem Vermögen einer Person entrichtet wird: so die meisten Erbschaftssteuern, manche, besonders sehr hohe Besitzwechselabgaben z. B. bei Verkäufen von Grundeigenthum, aber überhaupt eine jede Steuer, welche thatsächlich im einzelnen Fall aus dem Vermögen, nicht aus dem Einkommen einer Person entrichtet wird, wie doch mitunter auch die Einkommensteuer, die Verbrauchssteuer. Damit ist diese Steuer aber noch nicht nothwendig eine eigentliche Vermögenssteuer im volkswirthschaftlichen Sinne, welche zugleich das gesammte Volksvermögen vermindert. Sie überträgt vielmehr möglicher Weise nur Vermögen von einer Wirthschaft an andere, direct oder indirect. So kann wenigstens die Wirkung von Erbschaftssteuern sein, wenn ihr Ertrag dem Staat oder der Gemeinde zu Kapitalanlagen dient oder allgemein, wenn eine solche oder ähnliche Steuer nur zur Erleichterung der Steuerlast Dritter, z. B. Aermerer, führt und von diesen verhältnissmässig mehr eigenes Kapital erspart wird. Die steuerpolitische Beurtheilung auch volkswirthschaftlicher und bloss einzelwirthschaftlicher Vermögenssteuern ist demnach nicht dieselbe.

§. 90. — C. Verschiedene technische Ausdrücke und Begriffe des Steuerwesens.

Ein Gegenstand von besonderer Bedeutung für die Feststellung der Grundlagen und für die Durchführung der Besteuerung, daher im Kapitel 5 unten, von der Steuerverwaltung, Näheres. An dieser Stelle nur Terminologisches.

Hier werden folgende Ausdrücke und Begriffe des Steuerrechts erörtert und festgestellt: Steuersubject und -Object, Steuerzahler und -Träger, Steuereinheit und -Satz, Einsteuerungsverfahren, Steuerkataster, -Rollen (-Listen), -Tarife, Repartitions- und Quotitätsprincip.

Steuersubject oder Steuerpflichtiger ist diejenige Person, von welcher rechtlich die Steuer zu zahlen ist. Im Gegensatz dazu ist Steuerobject, in einem dem im vorigen §. erwähnten ähnlichen, aber nicht gleichen Sinne, der Umstand, dessentwegen die Steuer zu zahlen ist.

Dieser „Umstand" ist bei reinen Personalsteuern (Kopf-, Familiensteuern), welche unmittelbar auf Personen gelegt oder nach diesen umgelegt werden, die Person, die Familie selbst, so dass bisweilen Steuersubject und Steuerobject dieselbe Person sein kann. Vornemlich ist das Steuerobject aber eine Sache, ein ökonomisches Verhältniss, z. B. das Haus, das Grundstück, der Hund, die und die einzelne Waare, der Gewerbebetrieb, der „Einkommenbezug", der „Vermögensbesitz", das Rechtsgeschäft, die Urkunde.

Steuerzahler ist der, welcher als Steuersubject die Steuer zuerst entrichtet oder auslegt, also im Normalfall der Geldsteuer sie aus seiner Kasse, Steuerträger der, welcher sie endgiltig aus seinem Einkommen oder Vermögen bestreitet.

Steuerzahler und Steuerträger können identisch sein und sollen das mitunter nach der Absicht oder wenigstens nach der Voraussicht des Gesetzgebers, wie bei den unten zu erwähnenden sogenannten „directen" Steuern — in dem einen (ersten) Sinne dieses Ausdrucks (§. 97) — auch sein. Sie können und sollen eventuell aber auch verschieden sein, wie bei den sogenannten „indirecten" Steuern, — auch dies Wort in dem einen (ersten) möglichen Sinne (§. 97) genommen. Verkehrsvorgänge, welche man als „Ueberwälzung" zusammenfasst, bewirken, dass vielfach der Steuerträger ein anderer als der Steuerzahler wird (§. 141 ff.).

Steuereinheit ist das einzelne Steuerobject nach Zahl, Maass, Gewicht u. s. w. bestimmt, nach welchem die Steuer bemessen wird; bei Steuerobjecten, deren Werth in Geldbeträgen ausgedrückt wird, der Geld-Einheitsbetrag, nach welchem die Steuer berechnet, namentlich als Quote (z. B. in Procenten) angesetzt wird.

Z. B. der „Kopf", oder der „männliche Kopf", oder der „Kopf des und des Alters", oder die „Familie", wonach Kopf- und Familiensteuern; „ein" Gewerbebetrieb, „ein Hundert" Ertrag von Grundstucken, Häusern, Gewerben, vom Einkommen, vom Vermögenswerth, nach welchen Ertrags-, Einkommen-, Vermögenssteuern; „ein Eimer", „ein Hectoliter" Maische, nach dem Branntweinsteuern; „ein Centner" Gewicht, nach dem Zölle und Accisen; „ein" Contract, Vollmacht, Urkunde, „ein Hundert" der Geldsumme eines Rechtsgeschäfts, einer Urkunde, einer Erbschaft, wonach Verkehrssteuern in Stempelform, Registerabgaben, Erbschaftssteuern bemessen werden.

Steuersatz ist dann der Betrag, welcher von der Steuereinheit als Steuer erhoben wird.

Z. B. 2 Rubel vom Kopf, 4 vom Hundert des Hausertrags, 3 vom Hundert des Einkommens, 1 Thaler von einer Vollmacht, 20 Mark vom Centner Kaffee u. s. w., 1 % vom Werth eines durch Verkauf den Eigenthümer wechselnden Grundstücks.

Mit dem Begriff des Steuersatzes ist eigentlich der des Steuerfusses gleichbedeutend. Doch wird letzterer Ausdruck auch wohl auf die Fälle beschränkt, wo die Steuereinheit in einem Geldbetrag, wie bei Einkommen-, allgemeinen Vermögens-, den meisten Ertragssteuern, auch vielen Verkehrssteuern besteht, im Unterschied von den Fällen, wo die Steuereinheit eine Person selbst oder ein Geschäftsbetrieb oder eine Sache ist und wo man dann nur vom Steuersatz spricht.

Einsteuerungsverfahren („Steuerveranlagung") ist das administrativ-technische Verfahren (der Steuerverwaltungs-

Digitized by Google

organe) zur Feststellung der gesetzlichen Grundlagen der Steuer im concreten Falle, daher zur Ermittelung der concreten Steuersubjecte, -Objecte, -Einheiten und der Thatsachen, nach denen die individuellen Steuerschuldigkeiten alsdann festgestellt werden. Dies Verfahren gestaltet sich nach den Gattungen, Arten, Unterarten und einzelnen Steuern vielfach verschieden, vornemlich nach den beiden Gattungen der „directen" und „indirecten" Steuern, diese Ausdrücke hier in einem anderen als dem obigen, nemlich im administrativ-technischen Sinne genommen (§. 98).

Steuerkataster (Steuerbücher) nennt man bei den sogenannten directen Steuern im letzterwähnten Sinne, insbesondere bei den sogenannten Realsteuern des Ertragssteuersystems die amtlichen Sammlungen der Thatsachen zur Feststellung der Steuersubjecte und -objecte sowie zur Ermittlung der individuellen Steuerschuldigkeiten der einzelnen Steuerpflichtigen, oder kurz: die Verzeichnisse der amtlich gesammelten und geordneten Thatsachen des Einsteuerungsverfahrens.

So spricht man namentlich von Grund-, Gebäude-, Gewerbesteuer-Kataster, aber auch von Leihzins-, Luxussteuerkataster. Bei Personalsteuern werden nicht so umfassende Vorbereitungen gebraucht, man kann unmittelbarer Steuerrollen entwerfen, aber der Begriff des Steuerkatasters fehlt auch hier nicht (Einkommen-, Vermögens-, Kopf-, Familien-, Herdsteuern). Beachtenswerth ist, dass selbst bei gewissen indirecten Verbrauchssteuern, nemlich bei denjenigen, welche sich an den Productionsbetrieb eines inländischen Unternehmens knüpfen, von Steuerkatastern zu reden ist, z. B. bei der Salz-, Bier-, Branntwein-, Zucker-, Tabaksteuer.

Steuerrollen oder Steuerlisten (Heberollen) sind die namensweisen amtlichen Verzeichnisse der Steuersubjecte mit Angabe des schuldigen Steuerbetrags eines Jeden.

Sie kommen speciell bei den sogenannten directen Steuern (im administrativen Sinne) vor, ergeben sich bei ihnen als Auszüge aus den Katastern, werden aber auch wohl selbständig, z. B. für Kopf-, Einkommensteuern aufgestellt.

Steuertarife sind die amtlichen Verzeichnisse der Steuereinheiten und Steuersätze immer je für eine Reihe einzelner Steuerobjecte, welche zu einer bestimmten Steuergattung gehören. Sie finden sich vornemlich, doch nicht ausschliesslich bei den sogenannten indirecten Verbrauchssteuern, im genannten zweiten Wortsinn.

So die Zolltarife, mit der Gliederung in Ein-, Aus- und Durchfuhrtarif; die städtischen Thorsteuertarife; die, meistens aus wenigen Posten bestehenden, Tarife innerer, beim Producenten aufgelegter Verbrauchssteuern; die Tarife der in Monopolform erhobenen Verbrauchssteuern; die Verkehrssteuertarife; die Stempeltarife; aber auch die Tarife der „directen" Gebrauchs-, Genuss-, der Luxussteuern. Diese Steuertarife finden ihr Analogon in den „Gebührentarifen", welche, nach dem Früheren, unter Umständen, bei einer gewissen Einrichtung, Höhe der Sätze, in

„Steuertarife“ übergehen können, z. B. für Leistungen der Post, Telegraphie, der Gerichts- und Verwaltungsbehörden u. s. w.

Repartitions- (Contingentirungs-, Vertheilungs-, Auftheilungs-, Umlegungs-) und Quotitäts- (Procent-) princip bezeichnen zwei verschiedene Methoden zur Feststellung des Steuersatzes für die Steuereinheit und für die Bildung der Gesammtsteuerschuldigkeit, daher des Gesammtertrags aller Steuereinheiten. Danach sind die Steuern Repartitions- oder Quotitätssteuern. Beim Repartitionsprincip stellt man zuerst den Gesammtbetrag des Ertrags fest, welcher durch eine Steuer (oder Steuergattung) aufgebracht werden soll, und vertheilt denselben dann von Oben nach Unten nach den gesetzlichen Normen für die Steuersubjecte und Steuerobjecte, bis man schliesslich zum einzelnen Subject, Object und zur Steuereinheit gelangt. Für letztere ergiebt sich der Steuersatz erst am Schluss des Verfahrens: bei gleicher Steuersumme ist er höher bei kleinerer, niedriger bei grösserer Zahl der Steuereinheiten. Umgekehrt verfährt man beim Quotitätsprincip: man stellt zunächst den Steuersatz für die Steuereinheit fest, und veranlagt dann nach diesem Satze, von Unten nach Oben, alle Steuereinheiten, Objecte, Subjecte, findet also erst am Ende des Verfahrens die Höhe der Steuersumme.

Die indirecten Verbrauchs-, die Verkehrs-, Stempelsteuern, Erbschafts-, Luxussteuern sind regelmässig Quotitätssteuern, doch kann, z. B. mittelst Bildung von Gesammtsteuerschuldigkeiten (wie bei Getränke-, Branntwein-, Zuckersteuern), und selbst mittelst Vorschrift zur Abnahme eines bestimmten Quantums eines Verbrauchssteuer-Artikels (wie ehemals öfters bei dem sogenannten Salzzwang, Salzconscription, Fin. III, §. 44, 49, 63) bei einzelnen Personen (Familien), auch bei den genannten Steuergattungen Repartition vorkommen. Die üblichen „directen“ Steuern, Schatzungen, Personal-, Kopf-, Vermögens-, Einkommen-, Ertragssteuern gestatten die Anwendung beider Principien. Im ehemaligen ständischen Patrimonialstaate und in Staaten, in welchen die Autonomie der Landestheile noch nicht völlig der modernen Staatseinheit und Centralisation gewichen ist, daher vielfach bis zum Anfang des 19. Jahrhunderts, war das Repartitionsprincip in den „Steuercontingenten“ der Stände, der „Länder“, Provinzen, Städte sehr allgemein verbreitet. In der neueren und neuesten Zeit ist auch die directe Besteuerung überwiegend Quotitätssteuer. Doch fehlt es nicht an wichtigen Beispielen der Repartitionssteuern, so in Frankreich die drei grossen directen (ausser der Patentsteuer, welche Quotitätssteuer ist, Fin. III, §. 179, 180), in Preussen die Grundsteuer, eine Zeitlang die Classensteuer (1873—83), in einem Puncte die Gewerbesteuer (Bildung von „Steuergesellschaften“), in Oesterreich jetzt auch die Grundsteuer. Die Beurtheilung beider Principien erfolgt im 5. Kapitel von der Steuerverwaltung.

§. 91. — D. Steuersystem und Eintheilung der Steuern.

Mit ersterem Ausdruck bezeichnet man in Theorie, Geschichte und Praxis die Gesammtheit der Steuerarten und einzelner Steuern, welche zu einem Ganzen verbunden unter möglichster Berücksich-

Digitized by Google

tigung der obersten Besteuerungsgrundsätze die Deckung des Finanzbedarfs, beziehungsweise der von letzterem auf die Besteuerung fallenden Quote ermöglichen.

Streng genommen ist der Ausdruck „Steuersystem“ bei der Anwendung auf die geschichtlichen und die in der Praxis bestehenden Besteuerungen freilich ein starker Euphemismus, weil regelmässig Zufall und Willkür auf die Bildung des „Systems“ erheblich, oft entscheidend eingewirkt haben und die Berücksichtigung der obersten Steuerprincipien gewöhnlich nicht im „möglichsten“ Umfang stattgefunden hat. Auch die „Systeme“ der Theorie verdienen diesen Namen meist nur in eingeschränktem Maasse. Näheres im 4. Kapitel. — Im Obigen ist nur ein „rein finanzielles“ Steuersystem, mit dem Zweck der Bedarfsdeckung, gekennzeichnet. Wenn man den früher erörterten zweiten Zweck der Besteuerung, den socialpolitischen (§. 82) mit berücksichtigt, so würde in der Begriffsbestimmung des „Steuersystems“ noch der Zusatz erforderlich sein: „mit der Tendenz, durch die Auswahl und Gestaltung der verbundenen Steuern die beabsichtigte „„socialpolitische““ Einwirkung der letzteren auf die Vertheilung des Volkseinkommens und Vermögens unter den Einzelwirthschaften und auf die Verwendungsart des Einzeleinkommens und Vermögens herbeizuführen.“

Die einzelnen Steuern bilden nach gewissen gemeinsamen Merkmalen Steuerarten oder -Gattungen. Man kann für die bezügliche Classification vier Eintheilungsprincipien benutzen: nach der verschiedenen Steuerquelle, der verschiedenen Bemessungsgrundlage, der verschiedenen gewollten oder gemuthmaassten Einwirkung auf die Steuerzahler, dem verschiedenen administrativ-technischen Verfahren der Veranlagung und Erhebung der Steuern. Nach den beiden letzten Eintheilungsprincipien erhält man in einem doppelten, zwar verwandten, aber doch verschiedenen Sinne und dann auch in verschiedenem Umfang, die beiden grossen Kategorieen der „directen“ und „indirecten“ Steuern.

S. unten §. 97 ff. Ich weiche hier von der ersten Auflage (§. 332, 338, 388) ab, indem ich nicht mehr bloss, wie früher Rau und viele Theoretiker, „nach der Erhebungsart oder nach dem Verfahren, welches man anwendet, um von den zu besteuernden Personen die Steuer wirklich zu erlangen“, daher im Wesentlichen nach dem Ueberwälzungsmoment (§. 388), directe und indirecte Steuern unterscheide, sondern, unter Festhaltung dieser Unterscheidung, ausserdem noch in einem zweiten Sinne, dem administrativ-technischen („practischen“), die Unterscheidung mache. Hierin liegt im Ganzen die Zustimmung zu Neumann, der aber mit Unrecht die zweite Unterscheidung allein festhält.

1. Nach der (einzelwirthschaftlichen) Steuerquelle sind („reelle“) Vermögens- und Kapitalsteuern von Einkommensteuern zu unterscheiden. Die ersteren werden aus dem Vermögen oder Kapital (§. 89), die anderen aus dem Einkommen definitiv entrichtet.

Zu letzteren gehören, wenigstens nach ihrer regelmässig allein beabsichtigten und gewöhnlich auch allein eintretenden Wirkung, ausser den den Namen Einkommensteuern führenden Steuern auch die unten erwähnten sogenannten Ertrags-, die Verbrauchs- und viele Verkehrssteuern, wie nicht minder die „nominellen“ Vermögens-

steuern, während Erbschaftssteuern, wie schon oben bemerkt, wohl meistens reelle (einzelwirthschaftliche) Vermögenssteuern sind.

Die im folgenden Paragraphen dargelegte Eintheilung der Vermögens- und Kapitalsteuern nach dem Ursprung und Umfang der besteuerten Werthbeträge lässt sich auch auf die eigentlichen Vermögenssteuern, bei denen das Vermögen die Steuerquelle ist, anwenden.

§. 92. — 2. Nach der Bemessungsgrundlage sind verschiedene Eintheilungen der Steuern möglich, insbesondere: a) Vermögens- (Kapital-) und Einkommensteuern; b) Erwerbs-, Besitz- und Gebrauchssteuern; c) Personal- und Realsteuern; d) Schatzungen und Verbrauchssteuern; e) allgemeine oder eigentliche Ertrags-, Verkehrs- (d. i. specielle Ertrags-) und Einkommensteuern. Mehrfach sind diese Eintheilungen mit einander zu combiniren oder gehen selbst in einander über.

a) Vermögens- und Einkommensteuern.

Die hierhergehörigen Vermögenssteuern sind die nominellen. Bei ihnen dient der Besitz (Eigenthum) einer Person an Werthobjecten als Bemessungsgrundlage der Besteuerung: insofern gehören sie auch zu den im nächsten Paragraphen genannten Besitzsteuern. Einkommensteuern im gegensätzlichen Sinne zu diesen Vermögenssteuern sind dann solche Steuern, bei denen das irgend wie ermittelte Einkommen (der Erwerb) oder Thatsachen, aus welchen auf das Einkommen rückgeschlossen wird, die Bemessungsgrundlage bilden. Hier handelt es sich daher wesentlich um die im nächsten Paragraphen besprochenen Erwerbs- und Gebrauchssteuern.

Je nach dem Ursprung der bezüglichen Werthbeträge und nach dem Umfang der Besteuerung ergiebt sich für die (nominellen) Vermögenssteuern weiter folgende Eintheilung:

α) Nach dem Ursprung des Besitzes kann die Steuer sich richten, einmal nach dem „normalen" Werthbetrag, den eine Person aus ihrem selbst erworbenen Einkommen in ihrem Vermögens- bez. Kapitalbesitz „anlegte"; oder zweitens allein oder mit nach demjenigen Werthbetrag, der zu diesem Besitz ohne ihre persönliche Leistung „zufällig" hinzugewachsen ist. Im letzteren Fall entstehen Steuern

aa) auf den Werthzuwachs aus „Conjuncturengewinnsten" (Grundeigenthum!), sowie aus reinen Spielgewinnsten (Lotterie),

bb) auf den Anfall aus Erbschaft, Legat, Geschenk.

β) Nach dem Umfang sind zu unterscheiden:

aa) Allgemeine Vermögenssteuern, welche das gesammte, wie immer beschaffene Vermögen einer Person (Gebrauchsvermögen, insbesondere Nutzvermögen, wie Grundvermögen und Kapital, Immobil- wie Mobilvermögen) treffen, und

bb) partielle Vermögenssteuern, welche eine bestimmte Kategorie des Vermögens einer Person oder selbst nur Theile einer solchen Kategorie, z. B. nur das Kapital oder nur das Nutzvermögen, nur das Immobil- oder nur das Mobilvermögen oder auch bloss gewisse Bestandtheile jeder dieser Gattungen belasten. Einzelne der sogenannten Luxussteuern, z. B. auf den Besitz von Wagen, Gold- und Silbergeschirr und dgl. sind Beispiele von solchen ganz speciellen partiellen Vermögenssteuern.

Digitized by Google

§. 93. — b) Erwerbs-, Besitz- und Gebrauchssteuern.

Diese Eintheilung der gesammten Steuern wird unserem Steuersystem unten im 4. Kapitel zu Grunde gelegt und deshalb in der späteren Untersuchung über die finanzwissenschaftliche Bildung des Steuersystems genauer erörtert werden. Sie ist in dieser Weise ungewöhnlich, möchte aber für die Fragen des Steuersystems besonders passend sein. Jüngst hat G. Cohn in seiner Finanzwissenschaft (§. 332) sie angenommen.

Auch diese Unterscheidung ist eine solche nach der Bemessungsgrundlage. Erwerbssteuern in diesem allgemeinsten Sinne — im engeren Sinne kommt der Ausdruck mehrfach in Theorie und Praxis vor, z. B. für verallgemeinerte Gewerbesteuern, Einkommensteuern — sind Steuern, welche das Einkommen und Vermögen eines zu Besteuernden im Erwerb, d. h. in der technisch-ökonomischen und rechtlichen Entstehung bei ihm, als „sein" Einkommen oder Vermögen, aufsuchen. Besitzsteuern sind diejenigen, welche das Einkommen oder Vermögen des Einzelnen in dessen Besitz verfolgen. Gebrauchssteuern sind Steuern, welche sich an den Gebrauch von Einkommen oder Vermögen oder Theilen davon anknüpfen, daher im arbeitstheiligen Verkehr regelmässig bei der Verausgabung von Einkommen, bez. beim „Verbrauch" und bei der Benutzung von Vermögensobjecten Seitens einer Person vorkommen. Practisch und theoretisch am Wichtigsten ist die erste und dritte Gattung.

α) Die Erwerbssteuern zerfallen in diejenigen auf den berufsmässigen Erwerb, auf den Erwerb durch einzelne Acte oder Rechtsgeschäfte und auf den Erwerb durch Anfall (wie Erbschaft, Geschenk) und durch Werthzuwachs ohne eigene wirthschaftliche Leistung des Erwerbers, aus Conjuncturengewinn.

aa) Die Steuern auf den berufsmässigen Erwerb sind wieder entweder Subject- oder Objectsteuern. Jene knüpfen sich an die Person des Erwerbers, welche Einkommen, Erträge, Vermögen in sich als in der Rechtspersönlichkeit zusammenfasst. Dahin gehören namentlich Kopf-, Familien-, Herd-, allgemeine Vermögens-, besonders die nominellen sogenannten „Einkommensteuern". Die Objectsteuern halten sich an die Erträge gebenden oder doch Ertragsfähigkeit besitzenden Objecte als solche, ohne nähere Rücksicht auf die die Erträge mit bewirkende und sie beziehende Person. Solche Steuern sind die unten genannten „Ertragssteuern". Diese Subject- und Objectsteuern bilden einen Haupttheil der in §. 95 besprochenen sogenannten „Schatzungen", und, wegen ihrer üblichen, übrigens nicht allein vorkommenden Erhebungsform, der sogenannten „directen" Steuern in den beiden Bedeutungen dieses Ausdrucks (§. 97, 98).

bb) Die Steuern auf den Erwerb durch einzelne Acte oder durch die bezüglichen Rechtsgeschäfte im Verkehr kann man mit Stein (übrigens nicht ganz in demselben Umfang und nicht mit ganz derselben Begründung wie er) Verkehrssteuern nennen (s. §. 29). Sie werden vielfach, wie gewisse Gebühren, in Stempelform erhoben, denn der Stempel ist keine Steuerart, sondern eine Steuer- und Gebührenerhebungsform (§. 70), verbinden sich auch öfters, im einzelnen Fall untrennbar, mit Gebühren, wie früher gezeigt wurde (besonders bei gewissen Gerichts-

gebühren (§. 42), sind meist „directe“ Steuern in dem unten (§. 97) genannten ersten, „indirecte“ in dem zweiten Sinne dieser Ausdrücke (§. 98).

cc) Die Steuern auf den Erwerb durch Anfall und durch einen vom Betreffenden ökonomisch nicht „verdienten“ Werthzuwachs sind Steuern auf Spielgewinnste, auf Erbschaften und Geschenke und auf den speculativ erstrebten oder ganz zufälligen Conjuncturengewinn. Die betreffenden Steuern sind gewöhnlich wieder directe im ersten, indirecte im zweiten Wortsinn.

β) Die Besitzsteuern können auch als Formen der vorhergehenden Steuergattung vorkommen.

Es gehören von selbständigen Steuern dahin: allgemeine Vermögenssteuern, partielle Vermögenssteuern von Kategorieen von Vermögensobjecten und Steuern von einzelnen Objecten des Nutzvermögens, wie die sogenannten directen Luxussteuern, die anderseits wieder Gebrauchssteuern sind. Alle diese Steuern sind gewöhnlich directe Steuern in beiderlei Sinn und zum Theil Schatzungen.

γ) Die Gebrauchssteuern zerfallen in die Verbrauchssteuern von einzelnen sachlichen Consumptibilien und in die Steuern von Nutzungen des Nutzvermögens, bez. einzelner Objecte desselben, sowie von gewissen persönlichen Genüssen.

Die Verbrauchssteuern sind beinahe die practisch wichtigste Steuergattung der modernen Staatsbesteuerung geworden. Sie sind es, welche man häufig schlechtweg als „indirecte“ Steuern bezeichnet, im Allgemeinen nach den heutigen wirthschaftlichen Verhältnissen mit Recht, in den beiden Bedeutungen dieses Ausdrucks, jedoch mit Ausnahmen (s. S 238). Sie sind den Schatzungen gegenüber zu stellen. Die Nutzungssteuern sind auch Gebrauchssteuern, regelmässig directe (in beiderlei Sinn). Sie erscheinen zugleich als Besitzsteuern und als Schatzungen.

§. 94. — c) Personal- und Realsteuern.

α) Ganz allgemein genommen bezeichnen beide Ausdrücke ungefähr dasselbe wie die im vorigen Paragraphen erwähnten Subject- und Objectsteuern: Personalsteuern sind solche, welche sich nach persönlichen Verhältnissen der Steuerpflichtigen oder nach Einkommen- und Vermögensverhältnissen, welche in ihm („subjectiv“) zusammengefasst werden, richten; Realsteuern dagegen solche, welche sich an die vom berechtigten Individuum getrennt betrachteten („objectivirten“) Vermögensverhältnisse anknüpfen.

Personalsteuern sind daher die Kopfsteuern, die Herd-, Familiensteuern (auch wohl reine Personalsteuern genannt, wenn auf Vermögenslage, Art, Grösse des Einkommens dabei gar keine Rücksicht genommen wird). Personalsteuern in diesem Sinne sind aber auch die allgemeinen Einkommen- und Vermögenssteuern, welche nach einer auf genereller Abschätzung oder Selbstangabe beruhenden Bemessung des gesammten Einkommens oder Vermögens einer Person aufgelegt werden. Realsteuern dagegen sind Steuern, welche, ohne Rücksicht auf die sonstigen persönlichen Verhältnisse des Eigenthümers, auf Vermögensobjecte als solche gelegt, z. B. auf den Grund und Boden, die einzelnen Grundstücke, die Gebäude, auf gewerbliche Realitäten, auf Theile der beweglichen Productionsmittel (des Kapitals), des Nutzvermögens und nach Anzahl, Umfang, Werth u. s. w. dieser Objecte bemessen werden.

β) In verwandtem, aber etwas speciellerem und noch mehr äusserlichem Sinne nennt man auch einige besondere Steuern nemlich die Grund- und Haussteuer, mitunter auch die Gewerbe-

Digitized by Google

steuer — oder diese, soweit sie das gewerbliche Kapital, namentlich das in Realitäten angelegte, betrifft — Realsteuern, zum Unterschied von Lohn-, Besoldungssteuern und den verschiedenen Formen der Einkommensteuern, als den Personalsteuern in diesem Sinne.

Diese, übrigens nicht feststehende und für die Gewerbesteuer als ein Ganzes auch nicht ganz zutreffende Terminologie wird u. A. bei den einzelnen Steuern des hernach zu erwähnenden (modernen) Ertragssteuersystems gebraucht.

§. 95. — d) Schatzungen und Verbrauchssteuern (s. schon §. 93).

α) Unter dem etwas alterthümlichen, im heutigen Sprachgebrauch selten gewordenen, aber ganz guten und durch keinen anderen Sammelnamen genügend zu ersetzenden Namen „Schatzungen" kann man mit Rau (I, §. 292) diejenigen Steuern zusammenfassen, welche bestimmten einzelnen Personen aufgelegt werden auf Grund bestimmter feststehender oder doch binnen Kurzem wenig wechselnder Thatsachen ihrer individuellen Lebens-, Besitz- und Erwerbsverhältnisse und der in diesen Thatsachen sich äussernden Steuerfähigkeit.

Nach Thatsachen der Lebensverhältnisse ergeben sich allgemeine oder partielle Kopfsteuern (z. B. bloss für die männliche oder für die Bevölkerung über einem gewissen Alter), Familien-, Herdsteuern, reine Personalsteuern. Nach Thatsachen des Besitzes oder Erwerbs, Einkommens u. s. w. werden Schatzungen unter dem besonderen Namen von allgemeinen und partiellen Vermögens-, Kapital-, Grund-, Haus-, Gewerbe-, Leibzins-, Ertrags-, Einkommensteuern aufgelegt. In vielen der letzteren Fälle knüpft die Besteuerung an den Process des Erwerbs oder der Gewinnung des Einkommens, der Production des einzelwirthschaftlichen Reinertrags an. Mit Rücksicht darauf lassen sich Schatzungen dieser Art auch wohl wie in §. 93 Erwerbs- (allenfalls auch Productions-) Steuern nennen, im Gegensatz zu der folgenden Kategorie.

β) Verbrauchssteuern (auch Verzehrungs-, Consumtions-, Aufwands-, Verwendungssteuern genannt), richtiger indessen zunächst noch allgemeiner als Gebrauchssteuern zu bezeichnen, sind umgekehrt Steuern, welche sich an den Process der Verwendung oder Benutzung des Einkommens (mitunter auch des Vermögens) für Zwecke der Bedürfnissbefriedigung, im arbeitstheiligen Tausch- und Geldverkehr namentlich an die Verausgabung des Einkommens knüpfen. Sie treffen daher nicht im Voraus bestimmte einzelne Personen, sondern jeden Beliebigen dann, aber auch nur dann, wenn er eine bestimmte Verwendung oder Benutzung des Einkommens (Vermögens) oder eine bestimmte Ausgabe macht, an welche das Gesetz eine Steuer anschliesst.

Wichtigere Beispiele sind: die Wohnungs-(Mieth-)steuer des Hausbewohners, die sogenannten Luxussteuern für einen Besitz oder für eine Einkommenverwendung, welche einen gewissen grösseren oder aparten Aufwand darstellen (Wagen-, Schmuck-,

Hunde-, Bedientensteuern u. dgl. m.); besonders aber die im engeren Sinne passend allein sogenannten Verbrauchssteuern auf Nahrungs- und Genussmittel aller Art, auch auf Productionsmittel, wie Roh- und Hilfsstoffe zur Verarbeitung, auf Artikel für höhere, selbst für geistige Bedürfnisse. Zu diesen Verbrauchssteuern gehören sowohl „innere", auf im Inland erzeugte Artikel, als solche in Form von Einfuhrzöllen, auf eingeführte Waaren ausländischer Production.

In einem theils gleichen, theils sehr ähnlichen gegensätzlichen Sinne werden öfters in der Praxis, im populären Sprachgebrauch und auch von manchen Theoretikern statt der Ausdrücke „Schatzungen" und „Verbrauchssteuern" die Ausdrücke „directe" und „indirecte" Steuern gebraucht (s. §. 97, 98).

§. 96. — e) Ertrags-, Verkehrs- und Einkommensteuern. S. schon §. 93.

Diese Eintheilung beruht auf der Verschiedenheit des Verfahrens, welches man einschlägt, um die Steuerschuldigkeiten richtig zu ermitteln, d. h. verhältnissmässig oder den Erwerbsverhältnissen entsprechend.

α) Bei den (allgemeinen) Ertragssteuern geht man auf die Hauptquellen der einzelwirthschaftlichen Reinerträge zurück und sucht im Anschluss an diese Quellen, als die Objecte, ganz ohne oder doch ohne nähere Rücksicht auf das wirthschaftende Subject und dessen specielle Thätigkeit, jedesmal den Totalbetrag des Reinertrags einer solchen Quelle in einer einzelnen Wirthschaft zu ermitteln, auf mancherlei verschiedene, in der modernen Besteuerung oft auf ausserordentlich complicirte Weise. Wegen dieses Anschlusses an die Objecte, welche den Ertrag geben, kann man diese Steuern auch Objectsteuern nennen.

In der älteren wie in der modernen Besteuerung gehören namentlich drei solche Steuern hierher: die Grundsteuer (besonders, aber nicht ausschliesslich, von landwirthschaftlich benutztem Boden, als Theil von ihr oder auch als besondere Steuer eine Wald-, eine Hausflächen-, auch eine Gefällsteuer von den Zehent- und ähnlichen Gefällen des Grundherrn), die Gebäude- oder Haussteuer des Eigenthümers (im Unterschied von der Haus- oder Wohnungssteuer des Bewohners), die Gewerbesteuer, (woneben auch eine besondere Bergwerk-, Actiengesellschafts-, Eisenbahnsteuer vorkommt). Ihnen reiht sich als eine vierte allgemeine Ertragssteuer die Leihzinssteuer (von der Rente verliehener Kapitalien, auch im engsten Sinn „Kapitalsteuer", Kapitalrentensteuer genannt), ferner mitunter auch eine specielle Arbeitssteuer auf den Reinertrag der Arbeit schlechtweg (directe Lohn-, auch Besoldungssteuer, mitunter „specielle Einkommensteuer", vom rein persönlichen Erwerb, genannt) an. Doch liegt bei letzterer der Uebergang zur Einkommensteuer nahe und ist die Lohn- und Besoldungssteuer, wie auch die etwa mit ihr zu Einer Kategorie (eben der genannten „speciellen Einkommensteuer") verbundene Steuer vom Ertrage der Arbeit in selbständigen liberalen Berufen und wie die Leihzinssteuer öfters nur als ein Glied der Einkommensteuer vorhanden. Näheres in meiner Abhandlung „directe Steuern" im Schönberg'schen Handbuch, wo sich eine genauere Darstellung und Kritik dieser verschiedenen Ertragssteuern findet.

β) Die Verkehrssteuern (L. Stein) sind den eben besprochenen Ertragssteuern verwandt und könnten neben ihnen

Digitized by Google

wohl auch „specielle“ Ertragssteuern genannt werden. Sie suchen nemlich ebenfalls ohne Rücksicht auf die sonstige Lage des wirthschaftenden Subjects nach dem Ertrag („Reinertrag“) aus wirthschaftlicher oder Erwerbsthätigkeit einer Person und führen ihn auf die einzelnen Acte des Verkehrs oder Erwerbs zurück, in welche diese Person zu diesem Behuf eintritt. Sie treffen daher, in dieser Hinsicht ähnlich wie die Verbrauchssteuern, jeden Beliebigen alsdann, aber auch nur dann, wenn er einen bestimmten solchen einzelnen Act zu Erwerbszwecken und dabei dann muthmaasslich entweder unmittelbar, oder mittelbar einen Gewinn macht, der einen Ertrag darstellt.

Die Verkehrssteuern knüpfen sich deshalb namentlich an die einzelnen Geschäfte des Verkehrs, besonders an die Verträge und die damit in Verbindung stehenden Urkunden, an Kauf und Verkauf, Creditgeschäfte u. s. w. an. Man hat sie auch als „Steuern für den Erwerb von Rechten“ (v. Hock) bezeichnet, ein in der Regel zutreffender Name. Bei den Gebühren waren sie mehrfach schon zu berühren (§. 28 ff., 40, 42).

γ) Die Einkommensteuern endlich suchen, dem ökonomischen Begriff und Wesen des Einkommens gemäss, die Besteuerung unmittelbar an das (gesammte) „Einkommen“ eines Subjects anzuknüpfen, das Reinerträge u. s. w. als sein Einkommen zusammenfasst. Sie sind insofern recht eigentlich Personal- und Subjectsteuern.

Die allgemeinen Einkommensteuern treffen gewöhnlich jede Art Einkommen, einerlei welcher dessen Ursprung ist. Sie sind Einkommensteuern im strengeren Sinne, wenn das Einkommen in seinem Betrage wenigstens ungefähr beziffert wird (in Geld u. s. w.), um die Steuer nach der Höhe des Einkommens umzulegen; im weiteren Sinne, wenn die ökonomischen Verhältnisse der Personen nach gewissen allgemeinen Merkmalen, der gesammten Lebenslage, der socialen Stellung, des Berufs, Stands u. s. w. festgestellt und danach abgestufte Steuerbeträge aufgelegt werden (sogenannte Klassensteuern).

§. 97. — 3. Nach der beabsichtigten oder gemuthmaassten Einwirkung der Steuer auf die Steuerzahler unterscheidet man in einem ersten Sinne „directe“ und „indirecte“ Steuern als „direct“ und „indirect“ gezahlte oder erhobene in folgender, von Rau (Fin. I, §. 293) gut dargelegter Weise:

a) „Richtet sich die Forderung (der Steuerzahlung) geradezu an die Personen, welche man belasten will, so sind solche Steuern unmittelbar erhobene, directe. Hier ist der Steuerzahlende zugleich der Belastete oder der Steuerträger.“

Es wird hier also angenommen, dass der Steuerzahlende die Steuer nicht auf Andere überwälzen könne oder werde, vielleicht dies sogar verboten und zu hindern gesucht; wenn und soweit es aber dennoch vorkommt, wird es im Allgemeinen vom Gesetzgeber ignorirt, dem der Steuerzahlende vielmehr regelmässig als der Belastete gilt.

b) „Werden Steuern von Personen gefordert, die sie nach der Absicht (oder der Voraussicht) der Staatsgewalt nicht selbst tragen, sondern von den zu Besteuernden sich ersetzen lassen sollen, so sind es mittelbar erhobene, vorgeschossene oder indirecte Steuern."

„Man setzt hierbei voraus, dass derjenige, welcher die Zahlung an die Staatscasse leisten muss, im Stande sein werde, die wie einen Vorschuss entrichtete Summe auf diejenigen überzuwälzen, welche man zu besteuern beabsichtigt. Wenn der Verkäufer einer Waare eine Steuer vorschiesst und den Vorschuss in dem um die Steuer erhöhten Preis wieder einzieht, so tritt er zwischen die zu besteuernden Einzelnen und die Staatscasse in die Mitte und erscheint als Werkzeug der Steuererhebung."

Hier gilt also der Zahlende nicht als der Belastete oder Steuerträger: man setzt erfolgende Ueberwälzung voraus, trifft vielleicht Einrichtungen, um dem Steuerzahlenden die Entrichtung der Steuer, die nur als ein Vorschuss von ihm angesehen wird, zu erleichtern, so mittelst Gewährung von Steuercrediten. Wenn und soweit Ueberwälzung aber dennoch nicht oder nicht vollständig erfolgt, wird das vom Gesetzgeber im Allgemeinen wieder ignorirt.

Die Schatzungen sind meistens directe Steuern, die Verbrauchssteuern dagegen grösstentheils indirecte, in diesem Sinne. Bei ihnen handelt es sich um eine Besteuerung von Waaren, wobei es „gewöhnlich leichter ist, die Steuer von den Verkäufern (bez. Producenten) als von den viel zahlreicheren Käufern entrichten zu lassen. Es ist daher üblich geworden, die Verbrauchssteuern indirecte, die Schatzungen directe zu nennen. Dies ist jedoch (wenn die Ausdrücke in dem hier gemeinten Sinne genommen werden) nicht richtig, denn es giebt Fälle, in denen diese Namen dann nicht zutreffend sind. Man kann Schatzungen nachweisen, welche (in diesem Sinne) indirect erhoben werden, z. B. wenn der Pachter oder Miether die Grund- und Haussteuer für den Eigenthümer auslegt und sie bei der Zinszahlung abrechnet, und es können bei einer und derselben Schatzung beide Erhebungsarten vorkommen, z. B. bei den Gefäll- und Zinsrenten oder Leihzinssteuern, die bald beim Grundherrn, bald beim Bauern, bez. bald beim Gläubiger, bald beim Schuldner erhoben werden können. Noch häufiger sind Beispiele „direct" erhobener Verbrauchssteuern, z. B. die Wohn- und Miethsteuer des Hausbewohners (die man umgekehrt auch „indirect", nemlich durch Vermittlung des Hauseigenthümers erheben kann), gewisse Luxussteuern, Steuern auf Hunde, Pferde, Wagen, Abgaben vom Weinkauf, beim Schlachten, beim Einbringen zoll- oder accisepflichtiger Waaren für den eigenen Hausgebrauch u. s. w.", die in Form von Monopolien erhobenen Steuern (Salz, Tabak, Pulver) bei dem gewöhnlich vorliegenden unmittelbaren Absatz der Monopolverwaltung an den Verbraucher selbst (zum Theil wörtlich nach Rau §. 294).

Die wichtigsten Arten „indirecter" Verbrauchssteuern, im hier gemeinten Sinne, sind die Haupt-Grenzzölle, nemlich die Einfuhrzölle; die in Form von Thorabgaben u. dgl. beim Eingang in die Gemeinden (Städte) auf Staats- wie auf Communalrechnung erhobenen Steuern von mancherlei Artikeln (Octrois, Aufschläge, Accisen, „Mauthen"); die meistens beim inländischen Producenten erhobenen Steuern („inländische" oder „innere" Verbrauchssteuern, im Unterschied von den Einfuhrzöllen, ebenfalls Accisen, Aufschläge genannt), namentlich von Getränken (Wein, Bier, Branntwein, Meth, auch wohl beim Schankwirth erhoben), von Mehl, Fleisch, Salz, von Zucker, Tabak, Tabakfabrikaten und, besonders früher, von manchen anderen Artikeln mehr; endlich auch die in Form von Monopolien erhobenen Steuern, wenn sie etwa von einer Zwischenperson („Debitant", der freilich gewöhnlich als eigentliches Erhebungsorgan erscheint) vorgeschossen werden, welche den Absatz vermittelt. — In allen diesen Fällen trifft der Character von „indirecten" Steuern, in diesem Sinne, nur zu, wenn der Steuerzahler nicht der eigene Verbraucher, sondern der Vermittler des Absatzes an Dritte ist, denen er die Steuer im Preisaufschlag überwälzt. Andernfalls sind diese Steuern, wie bemerkt, directe in dem hier besprochenen Sinne.

Bei den in Stempelform und als Registerabgaben erhobenen „Verkehrssteuern" (und verkehrssteuerartigen Gebühren) liegt wohl überwiegend der Character einer —

Digitized by Google

in diesem Sinne — „directen“ Steuer vor: der Steuerzahler soll Steuerträger sein und ist es häufig, vielleicht gewöhnlich, auch. Doch kommen Ausnahmen mehrfach vor, z. B. bei Stempeln, „Börsensteuern“, wo eine Ueberwälzung stattfindet und vorausgesetzt wird. In anderen Fällen, z. B. bei Abgaben für Verträge und Vertragsurkunden, hat die Steuer den Character der directen Steuer für beide Contrahenten, nur dass einer vertragsweisen oder in der Regelung des Verkehrspreises sich vollziehenden Ueberwälzung vom Steuerzahler auf den anderen Contrahenten nichts im Wege steht. Die Erbschaftssteuer ist eine directe in dem hier gemeinten Sinne.

Ich halte, wie schon gesagt, Neumann und Anderen gegenüber doch an dieser „alten“, öfters, aber mit Unrecht, als „veraltet“ geltenden Auffassung der directen und indirecten Steuern fest. Sie ist nicht falsch, nicht unbrauchbar, wie behauptet wird, sie deckt sich nur mit der folgenden zweiten Unterscheidung nicht. Aber letztere reicht für das Verständniss höchst bemerkenswerther Verschiedenheiten beider Arten auch nicht aus, nemlich nicht für das, was die Verhältnisse, Tendenzen, Voraussetzungen und Hauptvorgänge der Ueberwälzung anlangt. Weiteres zur Begründung der Festhaltung der besprochenen Unterscheidung und zur Auseinandersetzung mit den abweichenden Ansichten wird besser erst nach der Darlegung der zweiten Unterscheidung beigefügt werden (§. 100).

§. 98. — 4. Nach dem administrativ-technischen Verfahren der Veranlagung und Erhebung der Steuern ist in einem anderen, zweiten Sinne zwischen „directen“ und „indirecten“ Steuern zu unterscheiden, unter Berücksichtigung namentlich des Sprachgebrauchs der Praxis, welchem aber ein in der That wichtiges Unterscheidungsmerkmal zu Grunde liegt. Letzteres betrifft das Vorgehen bei der Veranlagung und folgeweise bei der Erhebung der Steuern oder die Methode zur Ermittlung der Thatsachen behufs Feststellung und Bemessung der individuellen Steuerschuldigkeiten. „Directe“ Steuern in diesem, zweiten Sinne sind dann solche Steuern, welche nach feststehenden oder als feststehend geltenden und regelmässig auch wirklich einigermaassen feststehenden und deshalb im Voraus ermittelbaren Thatsachen — der Persönlichkeit, des Standes, des Erwerbs, des Vermögens, Besitzes, Einkommens u. s. w. —, daher vornemlich nach Katastern, wenn auch nicht immer ausschliesslich danach —, „indirecte“ Steuern in diesem Sinne sind dagegen solche, welche nach einzelnen wechselnden, vorübergehenden, mehr oder weniger zufälligen, deshalb nicht im Voraus zu ermittelnden Thatsachen — der Folge von Vorgängen, Ereignissen, Handlungen —, und hier alsdann im Falle ihres Eintritts nach Tarifen veranlagt und erhoben werden.

Nach dieser in der That practisch, administrativ-technisch durchgreifenden Verschiedenheit gestaltet sich das gesammte Veranlagungs- und Erhebungsverfahren und die Aufgabe der Steuerverwaltung verschieden, wie sich im 5. Kapitel zeigen wird. Die Praxis schwankt zwar auch in der Auffassung und scheidet nicht ganz gleichmässig, hat aber, insbesondere nach dem Vorgang der französischen Verwaltung, im Ganzen diese Unterscheidung im Sinne, wenn sie von „directen“ und „indirecten“ Steuern spricht. Terminologisch — und etymologisch — passen diese Namen aller-

dings für die im vorigen Paragraphen erörterte erste Bedeutung besser, aber es liegt kein Grund vor, die einmal im Sprachgebrauch allgemein angenommene Benutzung der Ausdrücke in diesem zweiten Sinne abzulehnen, zumal eine ähnlich kurze Bezeichnung kaum zu finden sein möchte. („Katastersteuern“ und „Tarifsteuern“ hätte seine Bedenken s. unten). Nur muss man eben beide Bedeutungen unterscheiden, was selten geschehen ist; eine Anwendung derselben Worte in zweierlei Sinn führt ja auch leicht zu Confusionen. Nur die zweite Bedeutung der Ausdrücke festzuhalten, ist auch deswegen unzweckmässig, weil dabei das wichtige, im vorigen Paragraphen erläuterte Unterscheidungsmerkmal nicht berücksichtigt wird und doch der Name für die erste Bedeutung besser passt.

Es gilt dann festzustellen, welche Steuern oder Steuergattungen unter die beiden Kategorieen in der hier besprochenen zweiten Bedeutung des Worts fallen, in welchen Fällen sich demnach die Bezeichnungen im ersten und zweiten Sinne decken oder auseinandergehen; ferner zu untersuchen, ob und wie weit die einzelnen in der Begriffsbestimmung enthaltenen Merkmale bei den einzelnen Steuern zutreffen. Hierbei wird sich zeigen, dass man doch nicht wohl, mit Neumann, die directen und indirecten Steuern, auch in diesem zweiten Wortsinne, bloss kurzweg als Kataster- und Tarifsteuern bezeichnen kann.

Vgl. schon die §§. 92 ff. Hier erfolgt noch eine Zusammenfassung dieser wichtigen Puncte. Directe Steuern in diesem zweiten Sinne sind vor Allem die „Steuern auf den berufsmässigen Erwerb“, wie sie schon in §. 93 erwähnt wurden, im 4. Kapitel, vom Steuersystem, genauer behandelt werden, und „vom Besitz“, oder im Einzelnen: die Kopf-, Familien-, Herd-, Hufen-, Standes-, Vermögens-, Personal-, Classen-, Einkommensteuern und die ganze Gattung der eigentlichen (allgemeinen) Ertragssteuern mit allen ihren älteren und neueren Gliedern: d. h. allen Arten von Schatzungen (§. 95); ferner die sogenannten „directen Aufwands“-, „Luxus“- und derartige Steuern (Wohnsteuer). Alle diese Steuern sind aber auch „directe“ in der ersten Bedeutung des Worts, so dass sich in dieser Hinsicht beide Bedeutungen decken.

Indirecte Steuern im zweiten Sinne sind dagegen unbedingt die in Form des Zolls, der Thorsteuer, der Versendungs-(Circulations-)abgabe (z. B. bei Wein, Frankreich, Fin. III, §. 256), des Monopols — bei Verkauf monopolisirter Waaren —, der Verkaufsabgabe, z. B. der Zapfgebühr, erhobenen Steuern; also namentlich die hierhergehörigen Verbrauchssteuern. Indirecte Steuern im ersten Sinne sind diese Steuern practisch meistentheils, nemlich immer, wenn sie vom Producenten oder von einer Mittelsperson zwischen diesem und den Consumenten, also namentlich wenn sie vom Kaufmann zunächst gezahlt werden; dagegen nicht, wenn der unmittelbare Verbraucher der besteuerten Artikel die Steuer selbst erlegt (§. 97). Indirecte Steuern im zweiten, dem hier besprochenen Sinne, sind ferner alle oder fast alle Verkehrssteuern, welche in Stempelform, als Registerabgabe, mit in Form von „Gebühren“ bei freiwilliger Gerichtsbarkeit, auch als eigentliche Transportsteuer (z. B. in Form eines Zuschlags zu den Eisenbahntarifen. — „Eisenbahnsteuer“, wie die französische, Fin. III, §. 238) erhoben werden. Diese Steuern sind dagegen grossentheils directe Steuern im ersten Sinne: der Steuerzahler soll sein und ist gewöhnlich der Steuerträger. Indirecte Steuern im zweiten Sinne sind endlich die Erbschafts-, Schenkungs-, Spielgewinn-, Loos- und Lotteriesteuern, vielfach wären es auch etwaige Steuern auf Conjuncturengewinne, (so wenn dieselben sich an Verkehrssteuern, Erbschaftssteuern anschlössen, was oft der Fall sein könnte, doch nicht allgemein, z. B. nicht, wenn die Werthsteigerung der Conjunctur bei Einkommen- und Vermögenssteuern berücksichtigt würde). Auch diese eben aufgezählten Steuern sind dagegen regelmässig directe Steuern in unserem ersten Sinne, nach Tendenz und gewöhnlicher Wirkung, mit etwaigen Ausnahmen bei Conjuncturengewinnsteuern, weil diese vielleicht hie und da, wenigstens

Digitized by Google

theilweise, auf den Werth (Preis) erhöhend und so den Käufer mit belastend einwirken könnten.

Die Praxis — und die ihr folgenden Theoretiker — rubricirt nach der hier erörterten zweiten Unterscheidung, weshalb sie dann auch regelmässig nicht nur die Zölle und Verbrauchssteuern, sondern auch die Verkehrs-, Erbschafts-, Schenkungs-, Spielsteuern indirecte nennt: ganz folgerichtig, während doch ebenso folgerichtig diejenigen Theoretiker verfahren, welche nach dem im vorigen Paragraphen besprochenen Merkmal manche der eben genannten Steuern als directe auffassen und sich namentlich gegen die völlige Identificirung von indirecten und Verbrauchssteuern, wie es oben geschehen ist (§. 97), verwahren.

Völlig gleichmässiges Verfahren in der Rubricirung, in den Etats wie in der Gesetzgebung und Verwaltung bestand und besteht aber auch in der Praxis nicht. Die directen Aufwandsteuern werden nicht überall oder nicht alle zu den directen, die Erbschaftssteuer meistens, aber nicht ausnahmslos zu den indirecten gerechnet, (Beispiele bei Neumann a. a. O.), auch wohl die Verkehrs-, Erbschafts- u. dgl. Steuern unter keine der beiden Kategorieen gestellt, sondern als eine dritte Hauptgattung aufgefasst, so dass die „indirecten" Steuern sich im Wesentlichen auf Zölle und Verbrauchssteuern beschränken: eine Behandlung, welche sich auch wohl begründen lässt, weil auch administrativ-technisch die Zölle und Verbrauchssteuern doch vielfache Verschiedenheit von Verkehrs- (Stempel- u. s. w.-) und Erbschaftssteuern aufweisen.

§. 99. Bei der Anwendung des Ausdrucks „indirecte" Steuer in dem hier gemeinten (zweiten) Sinne stösst man indessen einer wichtigen Steuergruppe gegenüber, auf welche ihn die Praxis auch anwendet, auf Schwierigkeiten. Die oben angegebenen practischen Unterscheidungsmerkmale zwischen directen und indirecten Steuern treffen nemlich nur theilweise auf die Gruppe von Steuern zu, welche sich unmittelbar an den Productionsbetrieb einzelner inländischer Unternehmungen anknüpfen, deren Producte (Fabrikate) einer Verbrauchssteuer unterliegen. Diese Steuern näheren sich in Hauptpuncten den „directen" Steuern nach ihrer Veranlagung, sie setzen ebenfalls Katastereinrichtungen voraus oder werden mit Hilfe solcher wenigstens passend mit veranlagt. Sie könnten daher gerade vom Standpuncte der Terminologie der Praxis eigentlich ebenso gut, öfters richtiger „directe" Steuern, als indirecte heissen, — in verschiedenem Maasse allerdings je nach ihrer speciellen Einrichtung —, während sie ohne Zweifel „indirecte" in unserer ersten Wortbedeutung sein sollen und meistens sind.

Ein Punct, den Neumann in seinen doch sonst so höchst eingehenden Erörterungen übersicht oder nicht genügend beachtet, zugleich ein Punct, welcher vornemlich gegen die Bezeichnung der „directen" und „indirecten" Steuern der Praxis schlechtweg mit den Namen „Kataster"- und „Tarif"steuern spricht. Die wichtigsten Beispiele sind: die Bier-, Branntwein-, Rübenzucker-, Salzsteuern in der

üblichen Einrichtung, die Tabaksteuer als Steuer auf den Tabakboden, den gewonnenen Rohtabak („Gewichtssteuer"), auf die Tabakfabrikate („Fabrikatsteuer"), die Weinsteuer als Wein-Bodensteuer und Wein-Erntesteuer („Productionssteuer"), mitunter auch noch andere, z. B. die Mahlsteuer. Bei diesen Steuern erfolgen Aufnahmen (und Controlen) über Zahl, Ort, Beschaffenheit, technische Einrichtung der Productionsbetriebe, Ertragsfähigkeit und eventuell wirklichen Ertrag des Bodens (Tabak-, Weinsteuer), Leistungsfähigkeit und eventuell wirkliche Leistung der Apparate (Bier-, Branntwein-, Zucker-, Salz-, Mahlsteuer): daher wie theils bei der directen allgemeinen agrarischen Grundsteuer, theils bei der Gewerbesteuer. Aufnahmen, welche in Bezug auf die Veränderungen der erwähnten Thatsachen auf dem Laufenden gehalten werden, wie principiell, wenn auch nicht immer practisch ebenso als bei den genannten beiden directen Steuern, und doch wesentlich Katastrirungen darstellen, auch wenn sie nicht so genannt werden, was aber recht wohl zulässig und theilweise üblich ist. Unterschiede dieser „sich an den Productionsbetrieb anschliessenden Verbrauchssteuern" von der Grund- und bez. der Gewerbesteuer bleiben freilich, am Meisten dann, wenn sich die Steuer genau nach der wirklich producirten Menge und Güte der Erzeugnisse richtet, wie bei der reinen „Fabrikatsteuer" (Bier, Branntwein, Zucker, Mehl). Aber wenn das auch bei den genannten directen Steuern geschähe, würde deren Character dadurch kein anderer, — im Gegentheil, nicht aus principiellen, sondern aus practischen Opportunitätsgründen begnügt man sich bei diesen Steuern mit der Feststellung der mittleren Productionsfähigkeit, statt der wirklichen Production der Grundstücke, Landgüter, Gewerbebetriebe.

In administrativ-technischer Beziehung stellen diese hier besprochenen Verbrauchssteuern also eigentlich eine Mischung von directer und indirecter Steuer (in der hier besprochenen zweiten Bedeutung des Worts) dar und die Praxis und die sich ihr anschliessende Theorie verfährt nicht ganz correct, wenn sie diese Steuern gleichwohl ohne Weiteres „indirecte" in ihrem Sinne nennt. Dass auch bei dieser Gruppe dann die Anwendung von Steuertarifen stattfindet, ist kein entscheidender Grund, dieselbe mit den anderen „indirecten" Steuern zu einer Hauptgruppe, eben der „indirecten" Besteuerung im technischen Sinne zusammen zu fügen, um so weniger, als solche und ähnliche Tarife auch bei den „directen" Steuern (Gewerbesteuer!) vorkommen.

Auch das ist gegen Neumann's Bezeichnungen als „Kataster"- und „Tarif"-steuern einzuwenden. Das Hauptbeispiel liefert die neuere ausgebildete Gewerbesteuer mit ihrem Classenschematismus und ihrem „Tarif". Aber auch bei anderen directen Steuern erfolgt bisweilen eine ähnliche Aufstellung und Anwendung von Tarifen, so bei der Hausclassen-, der Thür- und Fenstersteuer, dann namentlich den „directen Luxussteuern" (Hunde, Bedienten, Wagen u. s. w., s. die betreffenden britischen Steuern, Fin. III, §. 155, 156). Selbst in gewissen Arten der Grundsteuer kommt Aehnliches vor. Die Unterschiede dieser „directen" Steuertarife von „indirecten" Steuertarifen sind ja nicht zu verkennen, aber doch nicht einmal immer grösser, als bei den letzteren unter einander selbst (Zoll- und Thorsteuertarife, daneben Tarife für die an den Productionsbetrieb sich anschliessenden Steuern, dann wieder Verkehrs-, Erbschaftssteuertarife!).

§. 100. Die terminologische Controverse über directe und indirecte Steuern.

In der theoretischen und practischen Finanzliteratur wird seit lange über Begriff und Wesen directer und indirecter Steuer gestritten und werden verschiedene Definitionen befürwortet und gern als „allein richtige", mindestens als „die zweckmässigsten" hingestellt. Die ganze Controverse ist mit reichem literargeschichtlichen Detail und mit dem ihm eigenen unverkennbaren Scharfsinn in den mehrfach genannten neueren Arbeiten Neumann's wieder durchgesprochen worden. S. dessen Aufsatz

Digitized by Google

über directe und indirecte Steuern in Schmoller's Jahrbuch 1882 und das ganze Kapitel 10 in der „Steuer" (S. 411—498). Es würde ähnlich umfassender, natürlich nur einer Monographie möglichen Erörterungen bedürfen, um in allen Einzelheiten Neumann's negative und positive Ausführungen zu kritisiren. In der Anerkennung der grossen theoretischen und practischen Bedeutung der Controverse, etwa gegenüber der hochmüthigen Abweisung der historisirenden Nationalökonomie, für welche Derartiges immer nur „Scholastik" ist, stimme ich Neumann völlig bei und erkenne seine Verdienste durchaus an, auch wenn ich mich ihm nicht überall anzuschliessen vermag. Schon die verwaltungsrechtliche Bedeutung des Unterschieds beider Steuerarten (Neumann, Steuer, S. 434 ff.) sollte vor einer solchen Unterschätzung derartiger Untersuchungen schützen. Neumann hat Alles so eingehend erörtert, auch die Auffassungen Anderer, dass es im Ganzen jetzt genügt, auf ihn zu verweisen.

Meine Uebereinstimmung mit ihm und verbleibenden Abweichungen von ihm ergeben sich aus dem Gesagten. Allerdings sind die letzteren doch grösser, als die erstere. Meine Uebereinstimmung besteht darin, dass ich, freilich nur mit Einschränkungen und in anderer Fassung, aber doch im Kern, seine Auffassung der directen und indirecten Steuern annehme. Ich bin, im Unterschied von der ersten Auflage, dazu mit durch Neumann's Untersuchungen bewogen worden. Indessen hatte ich damals schon, wenn auch noch mit Ablehnung der Terminologie („directe", „indirecte" Steuern), eine sachlich ähnliche Ansicht vertreten (1. A. §. 549 ff.). Neumann schlägt verschiedene Fassungen vor: Kataster- und Tarifsteuern, wie in der französischen Praxis (Fin. III, S. 421), was nach dem oben Gesagten nicht ausreicht und zum Theil nicht zutrifft; oder: „nach Maassgabe zuständlicher Verhältnisse, dauernder Dinge", anderseits „nach Maassgabe von Vorgängen, vorübergehenden Dingen angeordnete Steuern" (mit weiteren eventuellen Kürzungen, s. „die Steuer" S. 446, 426). Ich glaube doch, dass diese Fassungen nicht ganz ausreichen und meine obige (S. 239) nichts Ueberflüssiges, sondern nur Nothwendiges und Wesentliches enthält.

Meine Abweichungen von Neumann beziehen sich ausser auf das eben Gesagte namentlich auf die Mittelstellung zwischen den „reinen" directen und indirecten Steuern — in diesem zweiten, administrativ-technischen Sinne —, welche m. E. den an den Productionsbetrieb sich anschliessenden Verbrauchssteuern zu geben ist, in welcher Beziehung es genügen mag, auf das Gesagte zu verweisen, dann aber namentlich auf die Festhaltung der ersten Bedeutung der Unterscheidung (§. 97) neben dieser zweiten.

Neumann weist die erste Bedeutung ab, bezeichnet sie sogar „als im Wesentlichen überwunden" (S. 425), als eine blosse Unterscheidung „dem Wortsinn nach", welche den „wissenschaftlichen" Auffassungen gegenüber stehe (sic! S. 465, 416), ohne dass nur einmal Gründe für sie angeführt würden (S. 466, was gegen Helferich und mich gesagt wird). Er kommt aber dann doch selbst auf den Zusammenhang der genannten (ersten) Unterscheidung mit den Ueberwälzungen zu sprechen (S. 468 ff.), ein Zusammenhang, in welchem ich übrigens die Frage gerade schon in der ersten Auflage (§. 388 ff.) eingehend besprochen hatte, so dass der Vorwurf, ich hätte keine Gründe für meine Ansicht angegeben, der Vorwurf des „stat pro ratione voluntas" (S. 466), doch nicht ganz gerecht gegen mich ist. Er meint aber dann, eine Berücksichtigung dieser allerdings wichtigen Beziehungen (zur Ueberwälzung) erfolge durch seine Begriffsbestimmungen auch und sogar besser, als durch die von ihm abgelehnte Auffassung (S. 472 ff.), was ich indessen nicht zugeben kann, ohne es für nöthig zu halten, dies hier näher zu begründen. Neumann weist dann weiter auch darauf hin, dass das Thatsächliche der Ueberwälzungsvorgänge zu ungewiss sei, als dass sich darüber etwas Allgemeines sagen oder gar die Unterscheidung zwischen directen und indirecten Steuern darauf begründen lasse, und dass ebensowenig das Rückgreifen auf die „Absicht des Gesetzgebers" einen genügenden Ausweg biete, um danach die Unterscheidung aufrecht zu halten (S. 482 ff., 485 ff.). Gerade diese Ausführungen Neumann's haben mich nicht überzeugt, sie lassen auch sachlich und an Schärfe und Objectivität mehr als die meisten, in dieser Hinsicht sonst gewöhnlich vorzüglichen Ausführungen Neumann's zu wünschen übrig. Darin liegt der Grund für meine Festhaltung der ersten Bedeutung der Unterscheidung.

Gewiss sind die Thatsachen der Ueberwälzung im concreten Falle oft unsicher festzustellen, mitunter entziehen sie sich einer Feststellung überhaupt. Gewiss werden

manche directe Steuern (im ersten Sinne) überwälzt, manche indirecte nicht oder nicht völlig, wird dieselbe Steuer bald überwälzt, bald nicht, bald mehr, bald weniger. Gewiss ist vollends eine unbedingt zutreffende Theorie, sei es durch Deduction, sei es durch inductive Forschung, nicht zu gewinnen. Dennoch aber ist es möglich, eine ungefähr und im Durchschnitt zutreffende Theorie wohl aufzustellen und auch im concreten Fall in der Regel gewisse Hauptgestaltungen zu ermitteln. Ferner ist es möglich, die Ausnahmen von solcher Regel wieder nach Kategorieen von Bedingungen und Ursachen auf Kategorieen von Fällen zurückzuführen. Man hat früher das Unsichere der Ueberwälzungstheorie zu wenig beachtet, jetzt neigt man zu dem entgegengesetzten Fehler, dass man glaubt, „nur Ungewisses" aussagen zu können. Gewisse Haupttendenzen lassen sich feststellen und danach unterscheidet man in dem ersten, hier festgehaltenen Sinne die beiden Steuerkategorieen. (S. den Abschnitt von der Steuerüberwälzung im 3. Kapitel, §. 138 ff.)

Vollends aber die Absicht oder Voraussicht des Gesetzgebers ist in der ganzen Steuergeschichte, sobald man über die Arten der Steuern und ihre möglichen Wirkungen etwas nachdachte, und ist zumal in der neueren Zeit doch überall der leitende Factor bei der Wahl und bei der Einrichtung einer Steuer. Mitunter selbst in dem Maasse, dass durch Ge- und Verbote, Strafandrohungen, Einzelheiten der Erhebungstechnik eine bestimmte Absicht des Gesetzgebers, sei es der Ueberwälzung oder Nicht-Ueberwälzung zu verbürgen gesucht wird. Ein älteres Beispiel schon: die Verminderung des Schankmaasses bei Getränkesteuern in Form der Zapfgebühr des Wirths. Andere Beispiele bei Einkommen-, Ertrags-, Leihzinssteuern. Aber diese Fälle bilden allerdings die Ausnahme. Gewöhnlich überlässt der Gesetzgeber und die Verwaltung die endgiltige Regelung der Steuerlast, deren Zahlung an die Casse sie allein Dem und Dem auflegen, dem Verkehr, sie mischen sich daher nachträglich im concreten Falle nicht ein, wenn gegen ihre Absicht oder Voraussicht eine Ueberwälzung eingetreten oder nicht eingetreten, zu wenig oder zu viel erfolgt ist.

Aber sie richten doch regelmässig die Steuern so ein, wie es eine bestimmte Absicht oder Voraussicht der Ueberwälzung oder Nichtüberwälzung zu fordern scheint, und sie halten es für geboten, nachträglich zu prüfen, ob ihre Erwartungen erfüllt sind oder nicht und danach eventuell die Gesetze und die administrative Einrichtung zu ändern. Es ist auch gar nicht möglich, anders vorzugehen, sobald man mit Bewusstsein eine Steuer gesetzlich ordnet und administrativ durchführt. Man muss dabei von einer bestimmten Annahme hinsichtlich des Ob, Wie, Wie weit der wahrscheinlichen Ueberwälzung oder Nichtüberwälzung ausgehen, um zu einem vernünftigen Resultate zu kommen, freilich immer unbeschadet einzelner, auch zahlreicher Abweichungen, vieler Unberechenbarkeiten im einzelnen Falle, aber eben doch des Zutreffens der Annahme „im Allgemeinen", „im Grossen und Ganzen", „als Regel". Die technische Durchführung der „directen" und der „indirecten" Steuern, in unserem ersten Sinne, im Gesetz, in den Verwaltungsverordnungen und Einrichtungen, ist überall von solchen Gesichtspuncten geleitet, Gesichtspuncte, welche natürlich nach der Erfahrung selbst immer wieder der Prüfung und Berichtigung bedürfen, aber doch entscheidend einwirken.

Gerade in den practisch wichtigsten Fällen ist das doch gar nicht zu bestreiten. Einkommensteuern, Vermögenssteuern, directe Luxussteuern, manche Verkehrssteuern, die Erbschaftssteuer fordert man und richtet sie so und so ein, weil man als Regel glaubt annehmen zu können, dass sie den Zahler auch endgiltig belasten, also „directe" Steuern sind. Einfuhrzölle, Thorsteuern, innere Verbrauchssteuern fordert, rechtfertigt und richtet man so und so ein, weil man voraussetzt, dass sie regelmässig den Zahler, soweit er nicht selbst der Verbraucher, nicht endgiltig belasten, sondern von ihm überwälzt werden, namentlich, wenn auch nicht immer allein — was freilich die frühere Theorie zu unbedingt annahm — auf den Verbraucher. Man trifft, so in den Steuercrediten, Einrichtungen, um die Zahlung zu erleichtern, die eben keine Steuerbelastung, sondern nur ein Steuervorschuss sein soll. Wo Bedenken bleiben, z. B. bei Verkehrssteuern, directen Luxussteuern, dass Andere durch Ueberwälzung doch mit getroffen werden, die man nicht treffen will, oder bei Verbrauchssteuern, dass die Ueberwälzung nicht erfolgt oder nicht so, wie man voraussetzt, z. B. nicht bloss auf den Verbraucher, da trägt man diesen Bedenken Rechnung, durch

Digitized by Google

Aenderungen der Gesetzgebung, Ermässigung der Steuersätze, vielleicht selbst durch Beseitigung (oder Nichteinführung) der Steuer. So geht man insbesondere bei den beiden in Bezug auf Ueberwälzungsverhältnisse am Schwersten zu controlirenden Steuergruppen, den Ertrags- und den diesen auch hier wieder verwandten „indirecten", an den Productionsbetrieb sich anschliessenden Verbrauchssteuern vor. Das Bedenken, z. B. durch eine Zinsrentensteuer nicht, wie beabsichtigt, den Gläubiger, sondern in Folge hier leicht möglicher Ueberwälzung den Schuldner zu treffen, hat öfters den Ausschlag gegen solche Steuer gegeben, — durchaus gemäss der Auffassung dieser Steuer, als einer nach Absicht des Gesetzgebers „directen", nicht zu überwälzenden. Die thatsächliche Schwierigkeit der Ueberwälzung der genannten Verbrauchssteuern in gewissen Fällen, z. B. bei Kleinbetrieben, die mit Grossbetrieben concurriren müssen, hat ebenso zur Modification solcher Steuern gedrängt (z. B. Gewährung von niedrigerem Steuersatz für Kleinbetriebe). Alles doch Belege, dass der Gesetzgeber „directe" und „indirecte" Steuern in unserem ersten Sinne unterscheidet und unterscheiden muss, wenn er nicht rein ins Blaue hinein arbeiten will. Alle die mir weder unbekannten, noch von mir geläugneten Ungewissheiten der concreten Ueberwälzungsvorgänge und bloss sehr bedingt zutreffenden Sätze der Ueberwälzungstheorieen (§. 145 ff.) nöthigen nicht, die erste Unterscheidung beider Steuerarten aufzugeben und mindern auch deren Werth nicht. Gerade diese Unterscheidung weist immer auf ein Hauptproblem hin: ob es sich mit der Ueberwälzung bei beiden Kategorieen und ihren einzelnen Unterarten so verhält, wie es der Gesetzgeber für eine rationelle Gestaltung dieser Steuern voraussetzen muss. In der zweiten, administrativ-technischen Bedeutung der Ausdrücke wird diesen Verhältnissen nicht Rechnung getragen. Deshalb darf die erste Bedeutung nicht aufgegeben werden. —

Die verschiedenen in Literatur und Praxis vorkommenden Auffassungen der directen und indirecten Steuern führt im Einzelnen Neumann vor. Er unterscheidet ausser den beiden genannten noch zwei weitere Hauptansichten, die ehemalige physiokratische, wo nur die direct auf den Grundbesitz gelegte als eine wahre directe Steuer galt, eine Consequenz der bekannten physiokratischen Theorie, welche mit letzterer hinfällig wird, dann die in der deutschen Theorie verbreitete, unter directen Steuern („Schatzungen") Steuern von der Production (Erträgen, Einkommen, Vermögen), unter indirecten („Aufschlägen") Steuern von der Consumtion, dem Aufwande, dem Ver- und Gebrauche zu verstehen („die Steuer", S. 426).

Unter den Auffassungen einzelner Autoren hat diejenige von Hoffmann (in einem Zeitungsaufsatz aus 1829, danach im Nachlass kleiner Schriften, S. 461 ff., etwas anders gefasst in der Lehre von den Steuern S. 69 ff.) besondere Anerkennung und auch neuerdings wieder manche Beistimmung gefunden. (Vgl. Neumann, Steuer, S. 441.) Nach Hoffmann wären directe Steuern diejenigen, deren Gegenstand etwas Bestehendes, ein „Ist" sei, eine Sache, Person, Befugniss, oder kurz (Lehre von den Steuern) „Steuern auf den Besitz"; indirecte dagegen wären Steuern, deren Gegenstand ein Geschehendes, ein „was geschieht", eine Handlung sei, daher kurz „Steuern auf Handlungen". Diese Begriffsbestimmung zeichnet sich m. E. nur durch Eines aus: durch Kürze, aber sie ist zu vieldeutig und nur gezwungen auf manche wichtigen Fälle anzuwenden, mehrfach passt sie gar nicht.

In der Sache besteht indessen unter den Autoren doch im Grunde keine so grosse Verschiedenheit der Ansichten. S. die zahlreichen Citate aus Finanzwerken bei Neumann, Steuer a. a. O., auch Roscher, Fin. §. 37, mit den Noten, der übrigens eine eigene Begriffsbestimmung umgeht und gegen unsere „erste" Auffassung einen unklaren Einwand macht; G. Cohn, Fin. §. 326 ff., wo auch mehr nur eine Beschreibung der beiden Steuerarten und eine Darlegung der literarischen Controverse, als eine scharf-logische Behandlung des terminologischen Problems erfolgt.

Unter den neueren Autoren vertreten zwei wesentlich von den üblichen abweichende Auffassungen, Stein und Schäffle. Stein braucht die alte Terminologie, wie öfters, auch hier in einem ganz anderen Sinne, was ebenso unnöthig als irreführend ist. Er gliedert sein ganzes theoretisches Steuersystem in die drei grossen Gruppen der directen, der indirecten Steuern und der Einkommensteuer. Die ersteren stellen ihm die „Besteuerung des Kapitals und seiner Productivität" dar oder genauer Steuern, deren Subject der Besitzer eines bestimmten Kapitals, deren

Object das vom Kapital getrennt und selbständig dastehende und berechnete Einkommen aus demselben oder die selbständig gesetzte Steuerquelle ist, die hier als finanzieller Reinertrag des Kapitals erscheint (4. A. I, 455). Nach der in der 5. A. vertretenen Auffassung (II, 1, 495 ff., 501 ff., II, 2, 16 ff.) wurden zu diesen directen Steuern die drei Gruppen der Ertrags- (d. h. der Grund-, Gebäude-, Kapitalrenten-), der Erwerbs- (vom rein persönlichen Verdienst, Verdienst- und Verzehrungs-, Berufs-, Besoldungs-, dann Gewerbe-, sowie Unternehmungs- und Industrie-), der Verkehrssteuern gehören. Die indirecten Steuern dagegen stellen bei Stein die „Besteuerung der Arbeit in ihrer Consumtion“ dar (4. A. I, 464, 5. A. II, 1, 505 ff., II, 2, 227 ff.) und umfassen „Verzehrungssteuern“ und „Genusssteuern“ (unter letzteren die Getränke-, Zucker-, Tabak-, Zeitungssteuer nebst dem Zoll). Die Beurtheilung dieses „Systems“ und seiner Glieder gehört nicht an diese Stelle. In terminologischer Hinsicht erheben sich wesentliche Bedenken; Stein's Benutzung der alten Kunstausdrücke ist willkürlich, bei der Durchführung fehlt es nicht an Widersprüchen. Die in jedem Sinne eminent „directe“ Steuer, die Einkommensteuer, bildet ebenfalls ganz willkürlich hier eine dritte Gruppe neben den beiden anderen, ist also nicht „directe Steuer“, sondern etwas dieser Gegensätzliches!

Schäffle (Steuerpolitik, S. 58 ff. bis 131) unterscheidet eine „directe und indirecte Einsteuerung der Steuerquellen“. Im ersten Fall gehe der Staat direct auf die Einkommenquellen los, ermittle sie selbst, indem er sämmtliche Vermögen und Einkommen, Vermögenshauptbestände und Einkommenshauptarten nach ihrem Bestande während der laufenden Steuerperiode bei allen Steuersubjecten aufsuche, bemesse und belaste. Anderntheils ermittle der Staat den Vermögens- und Einkommensstand der Steuersubjecte gar nicht, er erfasse die Steuerquelle nur mittelbar in der lebendigen Bewegung des Entstehens und der Verwendung einzelner Theile des Vermögens und Einkommens, meist nicht einmal bei dem Steuerträger selbst, sondern bei einem dritten formellen Steuersubjecte, beim Rechtsvorgänger oder Rechtsnachfolger des Steuerträgers. Im Anschluss hieran untersucht dann Schäffle in längerem, an feinen und zutreffenden Bemerkungen reichen, aber allerdings nicht immer folgerichtigen noch widerspruchslosen Ausführungen — wie Neumann a. a. O. nachweist — die Unterschiede beider Arten. Der Kern dieser Ausführungen ist eine Characterisirung der durch jede der beiden Arten zu verfolgenden steuerpolitischen Aufgabe, nemlich dass die directen Steuern Mittel zu bieten hätten zur allgemeinen und verhältnissmässigen Erfassung der durchschnittlichen Leistungsfähigkeit der Steuerkräfte, die indirecten dagegen das Mittel zu individualisirender Belastung dieser Kräfte nach den besonderen Umständen der wirklichen Leistungsfähigkeit, wie sie im Verbrauch, in Rechtsgeschäften, in Kapitalanlagen u. s. w. erscheine (S. 75 ff.). Eine geistvolle, in mancher Hinsicht zutreffende Characterisirung der Aufgabe beider Kategorieen, wobei jedoch die Schwierigkeit, zum Theil die Unmöglichkeit, die an und für sich richtig hingestellte Aufgabe zumal mittelst der indirecten Steuern zu lösen, nicht überall genügend erkannt wird. (Vgl. über Schäffle Neumann a. a. O., besonders „Steuer“, S. 488 ff., der aber Schäffle nicht ganz gerecht wird.) Eine Eigenthümlichkeit Schäffle's ist dann die verschiedene Rubricirung der Steuerarten unter die beiden Kategorieen (S. 73), wonach z. B. die alten Ertragssteuern zu „indirecten Steuern vom Einkommen“, Steuern auf Vorgänge der Entstehung des Vermögens („Gebühr“ von der Erbschaft in entfernten Graden, von Glücksgewinnen, Funden), ebenso wie Steuern auf Vorgänge der Verwendung des Vermögens (zum Consum, aber auch zu weiterer Ansammlung) zu „indirecten Vermögenssteuern“ werden. Also im Allgemeinen: nicht nur, neben Verbrauchssteuern, Erbschafts-, Verkehrssteuern, sondern selbst die alten Ertragssteuern „indirecte“. Eine Abweichung von der üblichen Auffassung (unserer ersten und zweiten Bedeutung), welche zwar aus Schäffle's Erörterungen wohl verständlich wird, aber doch nicht haltbar erscheint.

Die Praxis rubricirt im Ganzen die einzelnen Arten ihrer Besteuerung nach der zweiten Unterscheidung ein, doch mit einzelnen Abweichungen. Die an den Productionsbetrieb sich anschliessenden Verbrauchssteuern stellt sie regelmässig unter die indirecten, die Erbschaftssteuer meistens, die Monopolien und die Verkehrssteuern (Stempel, Gerichtsgebühren u. s. w.) ebenfalls oder überhaupt apart, d. h. in keine der beiden Kategorieen. Auch die Zölle werden mitunter nur im weiteren Sinne zu den

Digitized by Google

indirecten, sonst auch apart gestellt. Bei „directen Aufwandsteuern", Wohn-, Hundesteuer u. s. w. schwankt die Rubricirung. Beispiele in meiner Abhandlung directe Steuern im Schönberg'schen Handbuch, §. 2. — Die französische finanzrechtliche Praxis hat sogar eine Art „Legaldefinition" (Fin. III, S. 421), nach welcher „directe" Steuern die auf Personen und Eigenthum gelegten, mittelst Kataster oder Steuerrollen (rôles nominatifs) erhobenen und unmittelbar vom Steuerpflichtigen in die Steuercasse gezahlten Steuern sind. S. auch Cohn, Fin. S. 443.

Zweites Kapitel.

Entwicklung der Besteuerung.

Die Besteuerung als ein Ganzes aufgefasst. Die Entwicklung der Steuerarten wird generell im 4. Kapitel, vom Steuersystem, näher in der speciellen Steuerlehre (Band III) dargestellt. Daselbst aber auch manche Ergänzungen zu den Ausführungen dieses 2. Kapitels, so namentlich im ersten steuergeschichtlichen Kapitel des Bands III.

Einleitung.

§. 101. Die Entwicklung der Besteuerung steht unter dem gemeinsamen Einfluss folgender vier Beziehungen:

1. der Beziehungen der Besteuerung zur ganzen Organisation der Volkswirthschaft, daher auch zur Eigenthumsordnung, besonders soweit diese die sachlichen Productionsmittel, den Boden und das Kapital betrifft, sowie zur Erwerbsordnung;

2. der Beziehungen der Besteuerung zur politischen Verfassung, zur Rechtsordnung zwischen Staatsoberhaupt oder Regierung und Volk, sowie zum politischen Ständewesen;

3. der Beziehungen der Besteuerung zu den wirthschaftlichen Interessengruppen, und

4. der Beziehungen zu den gesellschaftlichen oder socialen Classen, insbesondere zu den „besitzenden" und „nicht-besitzenden".

Diese vier verschiedenen Beziehungen und die von ihnen ausgehenden, vielfach sich kreuzenden Einflüsse umfassen alle Kämpfe der Praxis um die Besteuerung, alle geschichtlichen Entwicklungen und gesetzlichen Veränderungen der letzteren, alle theoretischen Controversen über sie.

Die Beziehungen wie die Einflüsse hängen je unter sich zusammen. Veränderungen auf der einen Seite werden regelmässig bewirkt durch solche auf der anderen und wirken ihrerseits wieder auf letztere zurück. Alles steht also in Wechselwirkung.

Die allgemeinste und eingreifendste Bedeutung hat die Organisation der Volkswirthschaft und die Eigenthums- und Erwerbsordnung. Dadurch wird die ökonomische, sociale und politische Structur des Volkslebens selbst wieder bedingt. Veränderungen in dieser Organisation führen nothwendig zu entsprechenden Veränderungen der inneren politischen Lage, der wirthschaftlichen Interessengruppen, der socialen Verhältnisse. Aber auch hier besteht wieder Wechselwirkung: die innere politische Verfassung, die Gruppirung der wirthschaftlichen Interessen, die sich daraus entwickelnde Parteiung und der Interessengegensatz der besitzenden und nicht-besitzenden Classen, d. h. der eigentlich sociale Gegensatz, wirken ihrerseits wieder auf die volkswirthschaftliche Organisation und auf die Eigenthums- und Erwerbsordnung zurück.

Das Verständniss der Geschichte der Besteuerung und die Aufstellung richtiger Entwicklungsziele der letzteren in bestimmten Geschichtsperioden, mit gegebener ökonomischer, politischer, socialer Structur, hängen von der Erkenntniss dieser Zusammenhänge ab.

Die Besteuerung ist hiernach auch keine blosse Finanzangelegenheit, am Wenigsten bloss eine Sache der Finanztechnik. Sie ist vielmehr zugleich stets eine socialpolitische, politische, ethische, volkswirthschaftliche Angelegenheit höchster Bedeutung und hängt mit der öffentlichen und mit der Privatrechtsordnung enge zusammen. Das darf auch die Finanzwissenschaft niemals ausser Acht lassen (Fin. I, §. 27 ff.).

In den folgenden beiden Abschnitten werden von diesem Standpuncte der Auffassung aus die beiden ersten der genannten Beziehungen und Einflüsse behandelt. Die beiden anderen — bei der dritten namentlich die Interessengegensätze innerhalb der besitzenden Classe selbst, Stadt und Land, Grund- und Kapitalbesitz, agrarische, gewerbliche, mercantile Berufsthätigkeit u. s. w. — treten besonders in der Entwicklung der einzelnen Arten der Steuern und des Steuersystems hervor und werden besser im weiteren Verlauf, im 3. und 4. Kapitel dieses Buchs und in der speciellen Steuerlehre (Band III) mit verfolgt werden.

1. Abschnitt.

Die Besteuerung in ihren Beziehungen zur Organisation der Volkswirthschaft, sowie zur Eigenthums- und Erwerbsordnung.

Ein entsprechender Abschnitt fehlt bei Rau und den bisherigen Finanzschriftstellern. Auch bei Stein kaum einzelne hierher gehörige sporadische Bemerkungen. Der wissenschaftliche Socialismus hat dagegen diesen Zusammenhang zwischen Besteuerung und Organisation der Volkswirthschaft wohl erkannt, so u. A. Rodbertus (s. unten), desgleichen Schäffle, der von der Steuerwirthschaft mit Recht sagt, sie wiegt in der liberalen Periode vor, während die „unmittelbare Vorwegnahme des

Digitized by Google

finanzgesetzlich bestimmten Staatsbedarfs aus dem Ertrage gesellschaftlicher Collectivproduction den Haushalt des vollendeten Socialistenstaates characterisiren müsste" (Socialer Körper IV, 224).

§. 102. Für diese Beziehungen ist die wirkliche Durchführung der Besteuerung von der Entwicklung der letzteren zu unterscheiden.

I. Die wirkliche Durchführung der Besteuerung wird zunächst und zumeist von der jeweilig bestehenden Organisation der Volkswirthschaft, namentlich von der jedesmaligen Combination des privat- und des gemeinwirthschaftlichen Systems bestimmt. Mit einer jeden Organisation der Volkswirthschaft und mit einer jeden solchen Combination dieser beiden Hauptsysteme — neben welchen übrigens auch die Function des sogen. „caritativen" Systems gerade hier von Bedeutung ist[1]) — hängt eine bestimmte Gestaltung der Rechtsordnung, insbesondere der Eigenthumsordnung für die sachlichen Productionsmittel — Boden und Kapital — und eine bestimmte Vertheilung der letzteren als eigentliches Privateigenthum an die Privatwirthschaften und als „öffentliches" Eigenthum an die Zwangsgemeinwirthschaften (Staat, Gemeinde u. s. w.) zusammen. Daraus ergiebt sich, ob und in welchem Umfange eine Besteuerung überhaupt eintritt oder m. a. W.: ob die Kosten der eigenartigen Productionswirthschaft, welche der Staat und jede andere Zwangsgemeinwirthschaft als Hersteller von Leistungen u. s. w. repräsentirt, überhaupt in der Rechtsform von Steuern erscheinen.

Solche „Productionskosten" des Staats, der Gemeinde sind selbstverständlich bei jeder früheren und künftigen, bei jeder denkbaren Organisation der Volkswirthschaft vorhanden, — auch im „Socialstaat", wenn er überhaupt möglich wäre. Sie sind insofern „natürliche" oder „volkswirthschaftliche" Kosten, (Grundlegung §. 83) — eine absolute, rein ökonomische Kategorie des Wirthschaftslebens und speciell der Finanzwirthschaft (o. §. 81).

Bloss als Steuern kommen diese Kosten aber nur in bestimmten geschichtlichen Phasen der Organisation der Volkswirthschaft, der Rechtsordnung für die sachlichen Productions-

[1]) Darüber Grundlegung, §. 119, 147 ff. Die caritativen Leistungen z. B. der Kirche können „öffentliche" Unterstützung mit „öffentlichen", d. h. durch Steuern beschafften Mitteln in grossem Umfang entbehrlich machen, wie dies die katholische Kirche des Mittelalters und selbst der Neuzeit beweist. S. unten §. 105.

Digitized by Google

mittel und der Vertheilung der letzteren vor. Nemlich nur: wenn der Grund und Boden und die Materialkapitalien ausschliesslich im Privateigenthum der Privatwirthschaften sind und demnach die Organisation der Volkswirthschaft in der materiellen Wirthschaftssphäre, bei der Production der Sachgüter, eine rein privatwirthschaftliche wäre. Je nachdem eine bestimmte Volkswirthschaft mehr oder weniger diesen Bedingungen entspricht, also z. B. in grösserem oder geringerem Umfange öffentliches Grund- und Kapitaleigenthum (älteres und neueres Domanium, Privaterwerbsanstalten und Gebührenzweige des Staats und der Gemeinden) vorhanden ist, erscheinen jene Kosten der staatlichen Productionswirthschaft auch in anderen Rechtsformen, nemlich als Privaterwerb aus Renten u. s. w., als Gebühren. Danach richtet sich dann der relative Umfang der Besteuerung, im Verhältniss zum Gesammteinkommen des Staats.

Die Besteuerung ist daher keine absolute, keine rein ökonomische Kategorie des Wirthschaftslebens und der Finanzwirthschaft, sondern eine historisch-rechtliche Kategorie. Die Voraussetzung wirklicher Besteuerung oder das Princip des Bezugs von Steuern Seitens der Zwangsgemeinwirthschaften ist das Rechtsinstitut des Privateigenthums an sachlichen Productionsmitteln, besonders am Boden, und der thatsächlich ganz oder doch überwiegend erfolgte Uebergang des Bodens und des Materialkapitals an die Privatwirthschaften.

Die Erkenntniss dieses Zusammenhangs der Besteuerung mit den Organisationsfragen der Volkswirthschaft und den Eigenthumsverhältnissen ist zur Klarstellung der einschlagenden ökonomischen, finanziellen und socialen Probleme entscheidend. Erst durch diese Auffassung wird auch der Schlüssel zum Verständniss einer wichtigen Seite der Entwicklungsgeschichte der Besteuerung geliefert. Diese Auffassung ist dem wissenschaftlichen Socialismus zu verdanken und findet sich besonders bei Rodbertus und Schäffle. Bei Stein, Fin. 3. A., S. 310 ff. tritt sie in den Abschnitten über die geschichtlichen Epochen der Besteuerung nicht hervor, woraus sich seine zu enge Fassung der „socialen Gestalt der Steuerfrage" in der jetzigen Epoche, S. 321 ff. mit erklärt. Ebenso noch in der 4. A. I, 414 ff. S. auch 5. A. I, 148 ff., II, 1, 384 ff, und meinen Aufsatz Finanzwissenschaft und Staatssocialismus in der Tübinger Zeitschrift 1887.

II. Die Entwicklung der Besteuerung.

§. 103. Auch sie wird in den grossen Grundzügen vorherrschend von der Entwicklung der Organisation der Volkswirthschaft, der Combination des gemein- und privatwirthschaftlichen Systems und den damit zusammenhängenden Verhältnissen, der Eigenthumsordnung und der Vertheilung des Grund- und Kapitaleigenthums an Privat- und an Zwangsgemeinschaften, bestimmt. Die inneren

Digitized by Google

politischen Verhältnisse, die Landesverfassung und das Ständewesen, die Kämpfe der wirthschaftlichen Interessengruppen des privatwirthschaftlichen Systems und die socialen Classenkämpfe der Besitzenden und Nichtbesitzenden, beherrschen die Entwicklung mehr nur im Einzelnen, in den Phasen, und begünstigen oder erschweren diejenige Entwicklung der Besteuerung, welche von den Entwicklungstendenzen der Organisation der Volkswirthschaft gerade verlangt wird. Aber auf die Dauer machen sich doch diese letzteren Tendenzen stets geltend, wenn überhaupt ein Fortschritt erfolgt.

A. In primitiven Volkszuständen, im „unentwickelten" Staate und in der überwiegend naturalwirthschaftlichen Phase der Volkswirthschaft fehlen Steuern ganz oder fast ganz.

Sie erscheinen nur etwa, wie in der älteren germanischen Geschichte, als „freiwillige", wenngleich vielleicht durch die Sitte schon mehr oder weniger gebotene „Gaben" (dona), „Beiträge" an das Oberhaupt, den Fürsten u. s. w., anfangs meist nur bei besonderen Gelegenheiten, als Ehrengaben bei Festen u. dgl. m., als Beihilfen in Nothlagen. Ausserdem kommen bei schon etwas entwickelteren Verhältnissen Steuern, und zwar auch Schatzungen der freien Unterthanen (Bürger), nur etwa als ausserordentliche Einnahme, für besondere Bedürfnisse, namentlich Krieg, vor, wie das Tributum in Rom. Das Fehlen allgemeiner und erheblicher Steuern als einer regelmässigen Einnahmequelle erklärt sich in dieser früheren Periode der Völkergeschichte aus den obwaltenden Verhältnissen und Bedürfnissen und wird nicht als Mangel empfunden. Die Volkswirthschaft ist in dieser naturalwirthschaftlichen Phase ganz überwiegend privatwirthschaftlich, die Staats- und sonstige „öffentliche Thätigkeit", wie die „öffentlichen" und die Gemeinbedürfnisse, und damit auch der Finanzbedarf sind äusserst geringfügig. Soweit letzterer aber vorliegt, kann er leicht ohne Steuern bestritten werden, deren Erhebung ohnehin bei vorherrschender Naturalwirthschaft technisch besonders schwierig ist. Noch ist, wenn auch vielleicht Privateigenthum an Boden bereits für freie Volksgenossen besteht, ein erheblicher Theil des Bodens „öffentliches" Eigenthum, zur Verfügung des Fürsten, der Stammes-, Siedelungs-Gemeinschaft, der Stadt und des Stadtstaats u. s. w., oder der Fürst hat selbst grösseres Grundeigenthum. Theils aus der Eigenbewirthschaftung dieses Bodens, theils aus der Vergebung desselben an Private zur Nutzung gegen Dienste und Naturalabgaben, später auch schon gegen Geldabgaben, wird ein für gewöhnlich ausreichendes Einkommen zur Bestreitung des „öffentlichen" Aufwands gewonnen. Der Rest des Finanzbedarfs wird durch mancherlei gebührenartige Einnahmen, für die richterliche, polizeiliche Thätigkeit, durch Geld- und Vermögensstrafen u. s. w. gedeckt. Die regelmässig besonders wichtige Finanzlast des entwickelteren Staats, diejenige, welche aus dem Wehrwesen hervorgeht, fehlt ursprünglich in Friedenszeit oder wird von den einzelnen Dienenden grösstentheils selbst direct getragen.

Man kann diese älteste Finanzepoche daher wohl als die vorherrschend domaniale bezeichnen.

S. oben §. 20, 22 ff., dann Fin. I, §. 213 ff., III, §. 6, 8, 14 ff., 17 ff., 24 ff., 29 ff. mit einzelnen geschichtlichen Belegen für das Gesagte und das Folgende.

Ueber die ursprünglichen Finanzverhältnisse der antiken Staaten ist fast nichts bekannt, weil die geschichtlichen Aufzeichnungen erst von Perioden berichten, in welchen bereits eine grössere Entwicklung eingetreten ist. Die „domaniale" Periode, in welcher öffentliche Ländereien des Staats, der Gemeinden und Tempel, Viehweiden, Forsten, auch Ackerland, Häuser, Salzwerke, Gewässer. Bergwerke durch Verpachtung nutzbar gemacht werden, ragt in den griechischen Staaten, speciell in Athen, in die spätere geschichtlich bekannte Zeit hinein (s. Böckh, Staatshaushalt Athens, 2. A., S. 414 ff.; über den Character der Staatseinkünfte der griechischen Freistaaten im

Digitized by Google

Allgemeinen eb. S. 408 ff.). Bei Anlage von Colonieen und bei Eroberungen fremden Gebiets wurde wohl ein Theil des Bodens für den Staat zurückbehalten und dann verpachtet (s. Büchsenschütz, Besitz und Erwerb im griechischen Alterthum, S. 63 ff.).

In Rom waren zur republikanischen Zeit die sogenannten vectigalia, d. h. die Abgaben von dem im Staatseigenthum befindlichen Boden, die Haupteinnahme des aerarium, auf welche der regelmässige Etat basirt war. Bei den Eroberungen wurde die Domäne immer wieder vermehrt, indem ein bedeutender Theil (meist $^1/_3$, auch $^1/_2$, $^2/_3$ und selbst Alles) des eingezogenen Lands zu ihr geschlagen wurde. Hiervon wurde wieder ein Theil für den Staat reservirt und von ihm eigens verwaltet oder verpachtet. In Italien ist indessen beim Schluss der republikanischen Zeit die italische Domäne, soweit sie in cultivirtem Ackerland bestand, in Privatbesitz übergegangen, da die Einkünfte aus den Provinzen die ältere Einnahme aus dieser italischen Domäne entbehrlich machten. Eine directe Steuer für die regelmässigen Bedürfnisse fehlt in der republikanischen Zeit (Marquardt, römische Staatsverwaltung, II, 156, 157, 145, 147 ff.). Ueber den älteren Character des tributum als ausserordentliche Vermögenssteuer der römischen Bürger für ausserordentliche Bedürfnisse, wie Kriegskosten und Truppensold, s. eb. S. 157 und Fin. III, S.

Bei den Germanen in der ältesten uns bekannten Zeit bezieht der König bereits jährliche „Gaben" des Volks. Diese haben sich dann für die freien Volksgenossen in die spätere Zeit hinein erhalten. Im fränkischen Reich der Merovinger und noch in die carolingische Zeit hinein bringen die Gaue, die Grossen, die kirchlichen Immunitäten in bestimmten Zeiten im Jahre dem Könige Ehrengaben, dona, über welche in der carolingischen Zeit schon Vereinbarungen mit dem König erfolgen, so dass der Character der Steuer mehr hervortritt (über diese im Einzelnen und in der Entwicklung vielfach unsicheren Verhältnisse s. besonders G. Waitz, Deutsche Verfasssungsgeschichte II, 2. Aufl., S. 553 ff., überhaupt das Kapitel 7. Danach ist Einzelnes, was in den Lehrbüchern der Rechtsgeschichte, auch von Eichhorn, aufgestellt wird, zu berichtigen. Auch Waitz vermag aber vielfach nur nachzuweisen, dass die bisherigen Annahmen unsicher oder dass gewisse Thesen zu sehr verallgemeinert sind. Zu festen Resultaten kommt er nicht immer. Für die nach-carolingische Zeit vom 9. bis 12. Jahrhundert s. Waitz, VIII, 223 ff., 377 ff. Vgl. sonst Eichhorn, Deutsche Staats- und Rechtsgeschichte, 5. A., I, 675 ff., überhaupt §. 171. Walter, Deutsche Rechtsgeschichte, 2. A., I, 132. Zöpfl, Deutsche Rechtsgeschichte, 4. A., II, 220).

Im fränkischen Reich, unter den Carolingern und später im Deutschen Reich ist die domaniale Epoche durchaus vorherrschend. Das königliche Domanialgut liefert den grössten Theil der Einkünfte. Im ehemaligen römischen Reichsgebiet erhalten sich aber die römischen Steuern auch unter den germanischen Herrschern, besonders die römische Grundsteuer. Sie scheint meistens zu einer Reallast geworden zu sein und traf dann auch den Boden, der von Romanen an Deutsche gelangte. Auch hier ist aber Vieles sehr unsicher (vgl. Waitz, II, 564 ff., 579 ff., besonders über die verwickelte Frage der Fortdauer der römischen Steuern, Fin. III. §. 14 ff.). Die Kopfsteuer traf nur die Romanen. Versuche, sie auf Franken auszudehnen, fehlen nicht, scheinen aber vereitelt zu werden (Waitz, II, 578). Steuerartige und grundherrliche Abgaben verschmelzen vielfach, so dass der Character späterer Grundzinse u. s. w. oft nicht genau zu bestimmen ist.

In den Gemeinden, auch den Städten hängt die Entwicklung der Steuern mit der Entstehung der Gemeinde oder Stadt zusammen. Alte deutsche Dorfgemeinden haben regelmässig Gemeineigenthum an einem grösseren oder geringeren Theil des Bodens und Nutzungen daraus auch für die Gemeindezwecke selbst. Daher bedarf es hier keiner oder erst später der Steuern. Anders in solchen Städten, die sich nicht aus der Dorfgemeinde entwickelten. Ein interessantes Beispiel ist Basel, dessen Gemeindewirthschaft von Anfang an wesentlich auf Steuereinnahmen basirt war. (Schönberg, Basels Finanzverhältnisse, S. 14 ff., Fin. III, §. 24 ff.)

B. — §. 104. Die Weiterentwicklung ist bei allen wirklich fortschreitenden, daher zu höherem Staatsleben gelangenden Völkern, zumal bei eigentlichen Culturvölkern, wie denjenigen des

Digitized by Google

antiken, mittelalterlichen und modernen Europas — und mit diesen und ihren Abkömmlingen in anderen Welttheilen, America voran, haben wir es hier im Weiteren allein zu thun — dieselbe mehr gemeinwirthschaftliche und einen grösseren Finanzbedarf bedingende.

Immer mehr „Gemeinbedürfnisse" (Grundlegung §. 139 ff.) treten hervor, werden als „öffentliche" anerkannt; immer complicirtere Verhältnisse des privatwirthschaftlichen Verkehrs entfalten sich und verlangen nicht nur eine Controle und Regelung, sondern immer mehr eine Unterstützung und Förderung des Staats, der Gemeinde und ähnlicher Körper; immer höhere und zugleich schwieriger zu erfüllende Anforderungen werden in Bezug auf Rechtsschutz von Person, Eigenthum, Verkehr, auf nationale und staatliche Sicherheit und Selbständigkeit und selbst in Bezug auf das Gefühl dieses Rechtsschutzes und dieser Sicherheit gestellt, — ein neues und wahres „Culturbedürfniss". Alles dieses führt zu einer sich regelmässig auch verwirklichenden Tendenz nach Ausdehnung und intensiverer, feinerer Gestaltung der „öffentlichen" Thätigkeit des Staats, der Gemeinde u. s. w., m. a. W.: die Gemeinwirthschaft, durch diese wichtigsten Glieder vertreten, ringt sich zu immer grösserer, vielfältigerer und reiferer Thätigkeit durch, indem sie ganz neue Aufgaben ausführt oder alte Gebiete der Privatwirthschaft an sich nimmt.

Es vollzieht sich so eine Veränderung in der Organisation der Volkswirthschaft und in der Combination des privat- und (zwangs-)gemeinwirthschaftlichen Systems, absolut und relativ zu Gunsten des letzteren. Die finanzielle Folge dieser Veränderung ist aber eine Steigerung des Finanzbedarfs und die Deckung desselben wird die Voraussetzung für die Verwirklichung dieser Gestaltungen (§. 106).

Grundlegung §. 120, 151 ff., besonders 1. Abtheilung, Kapitel 4, Hauptabschnitt 3 vom „Gesetz der wachsenden Ausdehnung der öffentlichen, besonders der Staatsthätigkeiten". Auch das ebenda im Hauptabschnitt 4 erörterte Vorwalten des Präventivprincips im entwickelten Staat wirkt in der Richtung, den Finanzbedarf regelmässiger zu machen und ihn zu steigern, wodurch wieder die Nothwendigkeit entsteht, dass die Besteuerung aus einer unregelmässigen, z. B. nur in Kriegsfällen eröffneten, zu einer regelmässigen Einnahme wird. (S. auch Fin. I, §. 36, 37.) Die Zunahmetendenz des Finanzbedarfs und damit gewöhnlich der Besteuerung wird von allen neueren Finanztheoretikern betont und spielt in den Beweisführungen eine Rolle (z. B. Umpfenbach, Fin., 2. A., S. 37, Stein, 5. A., II, 1, S. 360, Roscher, Fin. §. 110), so dass es mir nicht nothwendig erscheint, das gegen Missverständnisse oder gar gegen unverständig süffisante Polemik (etwa Herrn Lujo Brentano's) noch besonders von Neuem zu begründen.

Besonders wichtig auch für die finanzielle Seite dieser Verhältnisse sind zwei Momente: die Wehrverfassung und der mehr oder weniger natural- oder geldwirthschaftliche Zustand der Volkswirthschaft.

Von ersterer hängt nicht nur die Höhe des Finanzbedarfs, sondern auch der Umstand ab, ob und wie weit das Wehrwesen überhaupt den Finanzbedarf und speciell den regelmässigen Finanzbedarf berührt.

Letzteres geschieht im Wesentlichen nur bei eigentlichen Soldherren oder in Zeiten der Soldzahlung (im Kriege selbst u. s. w.), also nicht, wenn die Mannschaft sich selbst unterhalten und ausrüsten muss oder wenn Dritte (Lehensträger ihre Leute, Contingentssteller ihr Contingent u. dgl. m.) für die Unterhaltung statt des Staats eintreten. Auch

Digitized by Google

speciell der Stand der militärischen Technik — selbst wieder ein wichtiges Moment für die Gestaltung der Wehrverfassung — in Betreff des Personals und Materials ist von Einfluss: nur bei besonderer längerer Schulung der Leute und bei der Ausstattung der Heere u. s. w. mit künstlicheren Angriffs- und Vertheidigungswaffen und Mitteln (maschinelle Technik u. dgl. auch hier) führt das Wehrwesen zu einem eigenen grösseren regelmässigen Finanzbedarf, auch schon im Frieden. Bekannte Verhältnisse im entwickelteren altrömischen und seit der Erfindung des Schiesspulvers im modernen Heerwesen dienen als Belege hierfür. Der finanzielle Einfluss gerade des modernsten Heerwesens, das selbst wieder zugleich ein Product moderner Technik ist, wurde schon im ersten Bande dargelegt: Erörterungen, welche auch für die Entwicklung des Finanzbedarfs und der Besteuerung wichtig sind. (Siehe Fin. I, §. 186—190 über Militärökonomik.) — Den Einfluss der Wehrverfassung auf das Finanz- und Steuerwesen hat namentlich Lang in seiner historischen Entwicklung der teutschen Steuerverfassung seit den Carolingern bis auf unsere Zeit (1793) nachzuweisen gesucht. Er stellt den Satz auf: „jede Veränderung im System der Auflagen oder dem Steuerwesen ist zuerst in einer vorausgegangenen Veränderung des Kriegswesens ganz sicher zu suchen", S. 4, und unterscheidet dann die Systeme des Heerbanns, der Lehenmiliz, der besoldeten Haustruppen, der besoldeten Reichsarmee, der beständigen Kreis- und Executionssoldaten. Die Erklärung für diesen Zusammenhang findet er in dem gemeinsamen Hauptzweck von Soldaten und Steuern: Sicherheit. Schon a priori ist ein solcher Zusammenhang im Allgemeinen wohl zuzugeben. Der Militäraufwand ist immer eine der wichtigsten Staatsausgaben, unbedingt die wichtigste vor der höheren Entfaltung des Cultur- und Wohlfahrtszwecks. Im Einzelnen wird aber die Entwicklung doch noch von anderen Factoren bestimmt, was bei Lang um seiner These willen zu sehr zurücktritt. (Vgl. auch Fin. III, §. 14 ff. u. A. über die carolingischen adjutoria, eine Hilfe der Zurückbleibenden für die den Heerzug Leistenden, S. 37, §. 16, 29 ff.)

Im naturalwirthschaftlichen Zustande der Volkswirthschaft ist eine umfassendere Thätigkeit der staatlichen und communalen Gemeinwirthschaft weder Bedürfniss, noch finanziell angemessen durchzuführen. Erst die Geldwirthschaft wird, wie innerhalb des privatwirthschaftlichen Systems, so zwischen diesem und dem gemeinwirthschaftlichen die ökonomisch-technische Grundlage der Arbeitstheilung.

Denn unter dem Gesichtspunct der letzteren muss auch jede Combination zwischen diesen beiden Systemen aufgefasst werden, wenn die Arbeitstheilung sich hier auch nicht „frei", sondern „zwangsweise" entwickelt (Grundlegung §. 162, und oben §. 87). Mit der Geldwirthschaft treten immer mehr Gemeinbedürfnisse auf und wird die Nothwendigkeit wie andrerseits die Möglichkeit der Dazwischenkunft der Gemeinwirthschaft in das privatwirthschaftliche System und die theilweise Verdrängung des letzteren durch jene immer allgemeiner. Damit wird die Geldwirthschaft also erst die Voraussetzung jener dargelegten Veränderung in der ganzen volkswirthschaftlichen Organisation.

C. — §. 105. Einfluss von Centralisation und Decentralisation im gemeinwirthschaftlichen System.

Die typischen Grundzüge der Entwicklung lassen sich in der Geschichte aller fortschreitenden, aller Culturvölker nachweisen, insbesondere in der Geschichte ihrer Volkswirthschaft und ihrer gesammten öffentlichen Verwaltung. Sie treten natürlich nur nicht immer gleichmässig deutlich hervor und die einzelnen Vorgänge gestalten sich nach Zeitaltern und Völkern manchfach verschieden.

Digitized by Google

Einen äusserlichen Hauptunterschied, welcher auch für das Finanzwesen und speciell für die Besteuerung wichtig ist, macht die überwiegend centralistische oder decentralistische Richtung im Gemeinwesen.

Wo die erstere vorwaltet, lassen sich jene typischen Grundzüge der Entwicklung leichter erkennen.

So im altrömischen Staat der späteren Zeit der Republik und unter den Kaisern, und in den modernen europäischen Staaten, inbegriffen die deutschen Territorien, seit dem Ausgang des Mittelalters. Hier ist es namentlich die Staatsthätigkeit, welche von allen „öffentlichen" Thätigkeiten extensiv und intensiv am Meisten wächst, und der Staatsfinanzbedarf nimmt daher auch am Meisten zu.

Wo eine grössere Staatsbildung unterbleibt, oder wo im Staate die Centralisation nicht so stark zur Ausbildung kommt, da treten jene Grundzüge der Entwicklung weniger scharf und sichtbar hervor, sie fehlen aber doch auch hier nicht.

So bei den Hellenen, wo diese Entwicklung auf die Einzelstaaten im Wesentlichen beschränkt bleibt und auch hier nicht überall weit gedeiht. So überhaupt im ganzen Mittelalter, in welchem man das Vorhandensein einer solchen Entwicklung und schon einer solchen Entwicklungstendenz, bekannten geschichtlichen Erscheinungen gegenüber, wohl selbst bestreiten möchte. Dennoch wäre das ein Irrthum. Allerdings lösen sich die grossen Reiche, voran das fränkische und in einem tausendjährigen geschichtlichen Process das Deutsche Reich, das characteristischste Beispiel hierfür, in eine lose Verbindung fast selbständiger autonomer grösserer und kleiner Territorialherrschaften auf. Diese übernehmen für länger, wie bei uns und in Italien, für kürzer, wie in Grossbritannien, Frankreich, Spanien, die „öffentlichen" Functionen des „Staats". Dem „Reiche" bleibt zeitweise davon wenig oder nichts, daher auch wie im alten Deutschen Reich eigentlich gar kein Finanzbedarf des Reichs als solchen mehr (Fin. III, §. 23). Aber innerhalb der einzelnen Territorien, auch in Deutschland immer mehr seit dem Ausgang des Mittelalters, dann in den Städten vielfach schon von noch früherer Zeit an, macht sich dieselbe Entwicklungstendenz vermehrter und reicherer öffentlicher „gemeinwirthschaftlicher" Thätigkeit geltend (Fin. III, §. 24 ff. über die Städte, §. 29 ff. über die Territorien, und die dortigen Ausführungen über England, Frankreich, Oesterreich, Preussen, Baiern).

Es würde jene Tendenz schon im Mittelalter noch mehr hervorgetreten sein, wenn nicht damals die eigenthümlich grossartige Stellung und Function der Kirche und der kirchlichen Anstalten (Klöster, Stiftungen u. s. w.) dem „caritativen System" eine ungewöhnliche Ausdehnung verschafft hätte und dadurch ein erheblicher Theil des nationalen Bodens und Kapitals gewissen öffentlichen Zwecken und Gemeinbedürfnissen in der Rechtsform des kirchlichen Vermögens zur Verfügung gestellt worden wäre.

Mit der Sprengung der mittelalterlichen katholischen Kirche durch die Reformation und die sie begleitenden Ereignisse musste denn auch im 16. und 17. Jahrhundert gleich auf einmal eine förmlich sprungweise grosse Ausdehnung der „öffentlichen" Thätigkeiten der Staaten, Territorien, Gemeinden erfolgen (Polizei, Armenwesen, Schulwesen u. a. m.), am Meisten natürlich zunächst in den protestantischen Ländern und dort, wo das Kirchenvermögen seinen bestimmungsmässigen und verwandten Zwecken (Armenunterstützung, Schule) ganz oder grossentheils entzogen wurde.

Digitized by Google

Die allmähliche Vergrösserung der Territorien, ihre Ausbildung zu eigentlichen Staaten, die Unterdrückung der localen autonomen Körper, die neue Wehrverfassung u. A. m. haben dann auch hier die Centralisation mehr hervortreten lassen. Der Finanzbedarf für öffentliche Zwecke nahm so die Form des Staatsfinanzbedarfs an. Durch die Bildung neuer Staatsformen wie des einheitlichen Italiens, des Deutschen Reichs hat diese Entwicklung in unseren Tagen auch hier dieselben Erscheinungen politischer und finanzieller Art wie schon länger in den anderen Staatsgebieten Europas hervorgerufen.

Noch jetzt bestehen aber nach der verschiedenen politischen Organisation der Reiche und Staaten, besonders nach dem Maasse der Entwicklung der Selbstverwaltung der kleineren räumlichen Körper bemerkenswerthe Verschiedenheiten im Wirkungskreise der einzelnen Glieder des zwangsgemeinwirthschaftlichen Systems, woraus sich dann entsprechende Verschiedenheiten des Finanzbedarfs und der Besteuerung ergeben.

Die Verhältnisse der Reichs-, Landes- oder Staats-, Provinzial-, Kreis-, Gemeindefinanzen u. s. w. und die darauf, besonders die auf das betreffende Steuerwesen sich beziehenden Streitfragen finden dadurch ihre Erklärung. Bei strafferer Centralisation im ganzen Staatswesen und geringerer Entwicklung der Selbstverwaltung, daher beschränkterer Sphäre der Selbstverwaltungskörper betrifft die extensive und intensive Entfaltung der öffentlichen Thätigkeit und folgeweise die Steigerung des Finanzbedarfs mehr den Staat als die anderen Körper: daher der characteristische Unterschied zwischen Einheitsstaat und Bundesstaat, zwischen Frankreich und den meisten continentalen Staaten einer-, Grossbritannien andrerseits, zwischen der bisherigen Lage in den deutschen Staaten, besonders in Preussen, und der sich jetzt entwickelnden nach erfolgreich durchgeführter Decentralisation der Verwaltung und nach Herstellung vermehrter Selbstverwaltung (Fin. I, §. 42—59, III, §. 157 ff., 335 ff.).

Je nachdem kann hier bei einem einzelnen Gliede der Reihe auch wohl in Folge von Uebertragung gewisser Functionen auf ein andres Glied statt der üblichen Ausdehnung eine Einschränkung der öffentlichen Thätigkeit und des daraus entstehenden Finanzbedarfs eintreten, z. B. für die Einzelstaaten bei der ersten Bildung und allmählichen Erweiterung eines Bundesstaats, so im neuen Deutschen Reich, oder für den Staat bei der Organisation der Selbstverwaltung. Aber die Functionen des ganzen zwangsgemeinwirthschaftlichen Systems und damit der Finanzbedarf für dasselbe erweitern sich dennoch. Und das ist hier das Entscheidende.

Das Gesagte lässt sich auch finanzstatistisch verfolgen an dem Wachsthum des Etats des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reichs einer-, der Einzelstaaten andererseits. Letztere sind von grossen Ausgabezweigen entbürdet worden, namentlich vom Militäretat, und haben gleichzeitig einen Theil ihrer alten Bedeckungsmittel, besonders Zölle und innere Verbrauchssteuern, an das Reich abgetreten: nur der finanzielle Ausdruck für die stärkere politische Centralisation. Aehnlich, nur in geringerem Grade, die Entwicklung in der Schweiz und ihren Kantonen.

Digitized by Google

D. — §. 106. **Einwirkung des vermehrten Finanzbedarfs auf die Art der finanziellen Deckung und daraus hervorgehende Nothwendigkeit der Besteuerung.**

Die nachgewiesene Entwicklung ist an die Voraussetzung gebunden, dass der vermehrte Finanzbedarf seine richtige finanzielle Deckung finde (§. 104).

Diese Voraussetzung ist eine um so unbedingtere, je mehr der zwangsgemeinwirthschaftliche Bedarf eben Finanzbedarf wird, d. h. nicht oder nicht mehr durch unentgeltliche oder von Dritten unentgeltlich gestellte (Natural)-Dienste gedeckt wird, wie in älteren Wehrverfassungen, im Wege-, Polizeiwesen, in der Versorgung des Hofbedarfs, im Ehrenamtssystem u. dgl. m. Die Entwicklung der Volkswirthschaft, die Anforderungen an die Beschaffenheit der Leistungen des gemeinwirthschaftlichen Systems (berufsmässige Ausbildung, technische Schulung der Arbeitskräfte u. s. w.) machen diese directen Dienstleistungen für den Staat, die Gemeinde unzulänglich. Es verwandelt sich daher der „öffentliche Bedarf" immer vollständiger in Finanzbedarf (vgl. Fin. III, §. 14—16, 29—33, 52 ff., 70 ff.).

Auch die Deckung des Finanzbedarfs hängt dann wieder eng mit der Organisation der Volkswirthschaft, der Eigenthumsordnung und der thatsächlichen Vertheilung des nationalen Bodens und Kapitals zwischen den Privatwirthschaften und den Zwangsgemeinwirthschaften zusammen.

Die allgemeine Entwicklung besteht darin, dass für den gesteigerten Bedarf die alten Einnahmequellen nicht mehr ausreichen, um so weniger, als diese Quellen sich selbst meistens sehr vermindert haben, weil der Boden immer mehr in das volle Privateigenthum der Privatwirthschaften übergegangen ist und diesen die Erwerbsthätigkeiten in der materiellen Wirthschaftssphäre fast allein überlassen sind, ihnen daher dann auch das Materialkapital der Nation immer ausschliesslicher gehört. Diese Entwicklung zeigt sich im Alterthum, im Mittelalter und in der Neuzeit. Sie tritt im Finanzwesen des Staats und der kleineren Körper in der absoluten und relativen Abnahme des älteren Privaterwerbs deutlich hervor, trotz steigender Ausgaben, wie dies im ersten Bande bereits dargelegt worden ist (Fin. I, §. 216, 217).

Die anderweite finanzielle Deckung wird dann stets überwiegend oder selbst ausschliesslich in der **Besteuerung** gefunden: diese ist das **Hauptmittel** zur Ausführung der sich immer mehr erweiternden Zwecke des zwangsgemeinwirthschaftlichen Systems **bei vorwaltend rein privatwirthschaftlicher Organisation der materiellen Production und bei der hiermit verbundenen Vorherrschaft des Privateigenthums der Privatwirthschaften an Productionsmitteln.**

Die Entwicklung der Besteuerung wird daher regelmässig durch **zwei wirthschaftliche und rechtliche Momente** bestimmt: die Entfaltung des zwangsgemeinwirthschaftlichen Systems mit ihrer finanziellen Folge, der Bedarfssteigerung, und gleichzeitig die Verdrängung der öffentlichen Körper, besonders des Staats, aus dem Eigenthum an Productionsmitteln, vor Allem am Boden, und aus dem Gebiete der Sachgüterproduction. Wo dieses letztere Ver-

Digitized by Google

hältniss besteht, da ist es wenigstens auf die Dauer stets unvermeidlich, dass die Ausdehnung des gemeinwirthschaftlichen Systems mit vermehrter Besteuerung verbunden ist.

Die Finanzepoche vorherrschender oder fast alleiniger Steuerwirthschaft, welche für die moderne staatsbürgerliche oder liberale Periode characteristisch ist und an die Stelle der domanialen Epoche rückte, hängt daher auch mit dem Uebergang fast alles Bodens ins volle Eigenthum der Privaten und mit dem fast ausschliesslich privaten Gewerbebetrieb eng zusammen. Die ungeheure Vermehrung der Besteuerung ist in dieser Hinsicht die Consequenz des individualistischen Wirthschaftssystems und seiner Rechtsbasis.

E. — §. 107. Auswege statt der Besteuerung.

Wo die Besteuerung aus anderen, besonders politischen, socialen, rechtlichen Gründen nicht oder nicht entsprechend vermehrt werden kann, und dennoch der Drang nach Entfaltung der Gemeinwirthschaft vorhanden ist, da zeigt die Finanzgeschichte zwei Auswege: entweder verschafft man dem Staate u. s. w. wieder mehr Eigenthum an sachlichen Productionsmitteln, damit Gelegenheit zu neuem Privaterwerb oder zur Einrichtung gebührenartiger Zweige; oder man sucht ausserordentliche Hilfsquellen zu eröffnen und behandelt deren Ertrag als regelmässige (ordentliche) Einnahme.

Der erste Weg ist in einem besonders wichtigen und interessanten Falle im Regalienwesen des späteren Mittelalters und der Uebergangszeit des 16. bis 18. Jahrhunderts beschritten worden, besonders in der Form der gewerblichen Monopole im Wohlfahrts- und Polizeistaat dieser letzten Periode. Aehnliche Tendenzen kehren neuerdings hier und da wieder unter dem Drange steigenden Finanzbedarfs und bei besonderen Schwierigkeiten, letzteren durch gewöhnliche Steuern zu decken (deutsches Tabakmonopol- und Branntweinmonopol-Project, schweizerisches Branntweinmonopol, französisches Zündholzmonopol). Die Ausbildung grosser moderner öffentlicher Anstalten und Unternehmungen im Gebiete des Verkehrswesens und sonst, welche dann nach dem privatwirthschaftlichen oder nach dem Gebührenprincip verwaltet werden, gehört ebenfalls mit hierher, wenn sie auch zunächst und zumeist allgemeine volkswirthschaftliche, nur nebenbei finanzielle Zwecke verfolgt, die aber, wie bei Staatsbahnen, Post, nicht unwichtig werden können. Die systematische Entwicklung des ganzen Gebührenwesens end-

Digitized by Google

lich geht auch mit aus dem finanziellen Streben hervor, die einmal als nothwendig erkannten gemeinwirthschaftlichen Zwecke ohne oder mit nur theilweiser Zuhilfenahme der Besteuerung ausführen zu können.

Die Ausdehnung des modernen Gebührenwesens und die Einrichtung neuer Verkehrsanstalten der gedachten Art (Staatseisenbahnen!) ist mit einer Uebertragung von Grund- und Kapitaleigenthum in bedeutendem Maasse an den Staat und an die Selbstverwaltungskörper verbunden. Die wichtigen socialpolitischen und finanziellen Folgen davon sind klar. Alle bezüglichen Seiten der Frage sind in früheren Abschnitten dieses Werks aber bereits behandelt worden (Fin. I, Buch 3, Hauptabschnitt 5 und oben in diesem Bande II, Buch 4). Ueber das ebenfalls schon früher (Fin. I, §. 207, 210, auch oben §. 25 ff., 51, 60, 64) berührte Regalienwesen wird hier noch ein Wort hinzugefügt (§. 108).

Der zweite Weg, die Eröffnung ausserordentlicher Hilfsquellen, erscheint in der Finanzgeschichte wieder als ein doppelter: man wälzt einmal die Last des heimischen Staatswesens möglichst auf Fremde, entweder in der Form von Contributionen, Tributen, Beiträgen u. dgl. auf sonst wenigstens nominell unabhängige Völker, auf „Bundesgenossen" u. s. w., oder mittelst ausbeutender Provinzialverwaltung auf die dem eigenen Staate angegliederten Provinzen: Beides besonders im Alterthum mehrfach zu einem förmlichen „System" ausgebildet, namentlich im römischen Reiche. Sodann: man hilft sich solange als möglich mit Staatsschuldenvermehrung statt der erforderlichen Steuervermehrung, — die moderne Methode, welche dann im Fall von Bankerott, Zinsreduction u. s. w. bei auswärtigen Schulden auf die ältere Methode einer Abwälzung der heimischen Finanzlasten auf die Fremde, bei einheimischen Schulden auf die Ausbeutung eines Theils der besitzenden Classen zu Gunsten des Staats hinauskommt (§. 109).

Man könnte etwa noch als an einen dritten Ausweg an die athenischen Liturgieen, die römischen Aufwendungen der höheren Beamten für öffentliche Zwecke, wie Spiele, Bauten u. s. w. denken. Indessen fallen die ersteren doch unter den Steuerbegriff. Sie stellen eine Art Extrabesteuerung der Reicheren dar, womit sich der Gesichtspunct einer zugleich ehrenvollen Leistung für das Gemeinwesen wohl verträgt (vgl. Böckh, Staatshaushalt Athens, I, 593 ff.; eb. S. 700 über die ausserordentliche Liturgie, die Trierarchie, d. h. die Rüstung und Besorgung der Kriegsschiffe auf Privatkosten, aber meist mit Betheiligung des Staats. Fin. III, §. 6, 7). Die ädilicischen und ähnliche Verwendungen in Rom hängen mit dem Ehrenamtscharacter des Beamtenthums zusammen.

§. 108. — 1. Das Finanzregalienwesen.

Die Regalisirung dient nach den früheren Erörterungen vielfach als Besteuerungsform und ist in dieser Hinsicht später noch besonders zu untersuchen.

Auch wenn man sich früher in der Praxis und Theorie nicht über diese Wirkung eines Regals als Steuer klar war, so ist dieselbe implicite in der Verwaltung der Regalien, besonders der sogenannten gewerblichen (Finanzmonopole) regelmässig

Digitized by Google

beabsichtigt gewesen und auch wirklich eingetreten. Denn bei der Selbstverwaltung wie bei der Verpachtung dieser Regalien, bezw. Monopole war die leitende Richtschnur, die Preise der Producte in der Art der Monopolpreise entweder höchstmöglich anzusetzen, d. h. so hoch, dass die Verwaltung den grössten Gesammtgewinn bezog, oder doch über den Preis des freien Verkehrs. In dem harten System des Salzregals trat dies gerade im letzten Jahrhundert des ancien régime deutlich hervor (Frankreichs gabelle! Fin. III, §. 63). Der Zweck der Regalisirung oder Monopolisirung war darauf gerichtet, durch Ausschluss der Concurrenz anderer Producenten dies zu ermöglichen. Der Gewinn sollte so über die Höhe des gewöhnlichen, freien Gewerbsgewinns gesteigert werden. Dies wurde auch regelmässig erreicht, und dieses Plus, dieser dem Vorrecht oder Ausschlussrecht zu verdankende Extragewinn ist Steuer. Selbst wenn beim Ansatz der Preise der Monopolartikel auf eine gewisse Schonung der Consumenten Rücksicht genommen und die Preise, welche ohne eigenen Nachtheil des Fiscus etwa noch hätten gesteigert werden können, absichtlich unterhalb des möglichen Maximums gehalten wurden, wie wenigstens neuerdings vielfach auch beim Salzregal, so sollte doch der Monopolpreis hoch genug bleiben, um einen Extragewinn erzielen zu können, welcher immer noch als Steuer erscheint.

Insofern kann die Finanzregalisirung allerdings nicht als ein Ausweg bezeichnet werden, den man zur Vermeidung der Besteuerung beschritt.

Bei allen Regalien mit wirklicher Steuerwirkung — also mit Ausschluss der Regalien im eigentlichen Gebührengebiete, wo die Regalisirung wesentlich nur dazu dient, die Vornahme der Leistungen durch den Staat zu erleichtern und die gute Beschaffenheit dieser Leistungen zu verbürgen, wie jetzt bei der Post, — ist diese Steuerwirkung so sehr das die Sache Characterisirende und regelmässig auch das practisch Wesentliche, dass die Auffassung der betreffenden Einnahmen als Steuern wohl richtig ist und demgemäss, nach den früheren genaueren Erörterungen im ersten Bande, die Behandlung dieser Einnahmen im finanzwissenschaftlichen System in die Steuerlehre gehört (Fin. I, §. 210, 211. Anders Rau, der die „Einkünfte aus Hoheitsrechten" inclusive der gewerblichen Finanzregalien, wie Salz, Tabak, als selbständige Einnahmeart neben den Privaterwerb, die Gebühren und die Steuern stellte. Und selbst neuerdings noch Roscher, Fin., §. 31, 32, Tabak- und Salzregal unter den „Handels- und Industriegeschäften des Staats". S. im Allgemeinen auch für das Geschichtliche Roscher's Finanzregalien).

Hiermit steht es aber nicht in Widerspruch, einen gemischten ökonomischen und rechtlichen Character der Gesammteinnahme aus einem gebührenartigen und steuerartigen Regal anzuerkennen: ein Theil des Reinertrags ist privatwirthschaftliches Einkommen für den Staat als Rechtssubject der betreffenden Unternehmungen, vornemlich Zins und Rente aus Kapitalien und Grundbesitz, auch Gewerbsgewinn, überhaupt Unternehmergewinn. Auch ist es bei der Einrichtung und Fortführung eines Finanzregals der mehr oder weniger klar bewusste Zweck, vermittelst der Regalisirung zugleich solches privatwirthschaftliche Einkommen dem Staate zu übertragen.

Es ist gelegentlich selbst die Idee vertreten worden, dass dies die Hauptsache oder sogar die alleinige Wirkung des Regals, bez. Monopols sei, z. B. beim Tabakmonopol, wobei also die Steuerwirkung ganz verkannt oder nur als geringfügig erachtet wird. Diese Auffassung war z. B. deutlich bei Fürst Bismarck in den Reichstagsdebatten von 1878 über die Tabakbesteuerung: die socialistische Identificirung von Steuer und Kapital- und Unternehmergewinn. Das ist einseitig, aber doch mehr that-

Digitized by Google

sächlich, als unbedingt principiell unrichtig. Jedenfalls sind es solche Auffassungen, welche geschichtlich in der Entwicklung der Finanzregalien mitwirkten und auch heute noch bei ihrer Empfehlung mitspielen. Für das richtige Verständniss des Zusammenhangs solcher Finanzfragen und speciell der Entwicklungsgeschichte der Einnahmen mit der Organisation der Volkswirthschaft, mit der Eigenthums- und Erwerbsordnung und mit der Vertheilung des Eigenthums an Productionsmitteln unter Privat- und öffentlichen Wirthschaften sind auch solche einseitige Auffassungen beachtenswerth. Der richtige Kern darin ist aber von allgemeiner Bedeutung für das Verständniss der Finanz- und Steuergeschichte und der Geschichte der Volkswirthschaft.

Soweit jene älteren Finanzregalien wirklich vorwiegend oder allein finanziellen Zwecken dienten, bildet ihre Entwicklung **den Uebergang von der älteren vorherrschend domanialen zu der neueren Periode vorherrschender Steuerwirthschaft des Staatsfinanzwesens.**

Die grundherrschaftlichen Regale entwickeln sich in Verbindung mit gewissen Anschauungen des Patrimonial- und Feudalstaats in Betreff des ganzen Bodens des Landes. Die Regalien, welche sich auf die Benutzung der Gewässer beziehen, schliessen sich an. Die gewerblichen Regalien und Finanzmonopole folgen besonders seit dem 16. und 17. Jahrhundert, nach bedeutenderer Entwicklung des Gewerbewesens, des Volks-Einkommens daraus, überhaupt des Verkehrs, und in Zusammenhang mit den Ideen, Rechtsansprüchen und bald auch Rechten der Staatsgewalt in der absolutistischen Uebergangsperiode vom Feudalstaat zum modernen Staate. (S. Fin. I, §. 23, 207, 211; besonders Roscher's Monographie über die Finanzregalien.) Den Einfluss auch der wirthschaftlichen, finanziellen und politischen Theoretiker, dann der Romanisten auf diese Entwicklung weist Roscher in seiner Geschichte der Deutschen Nationalökonomie näher nach. (Kap. 8, vom Eindrängen des wälschen Regalismus, besonders §. 39, S. 159.) „In die deutschen Finanzen ist der Regalismus viel später und im Ganzen auch weniger tief eingedrungen" (als in die fremden). (Eb. S. 164.) Es hängt dies auch mit der zum Theil dem Ständewesen zu verdankenden grösseren Erhaltung des territorialen Domaniums zusammen.

Die treibende Potenz war die Entwicklung der öffentlichen Thätigkeit des Staats, — m. a. W. das Hervordrängen der Gemeinwirthschaft, freilich oft neben dem drängenden Bedürfniss steigenden fürstlichen Hof-, Repräsentations- und Luxusbedarfs. Der Weg der Finanzregalien wurde aber durch den Umstand gewiesen, dass Boden, Kapital und Gewerbsthätigkeit grossentheils Privaten zustanden. Der Weg der eigentlichen Besteuerung, welcher allerdings ungefähr gleichzeitig mit dieser Entwicklung der Regale auch immer mehr und immer consequenter beschritten wurde, bot für die Deckung des ganzen erforderlichen Mehrbedarfs gewöhnlich noch zu viel Schwierigkeiten, politischer wie technischer Art, so dass seine Betretung nicht ausreichte.

Die besonders für directe Steuern erforderliche Mitwirkung der Stände, die Opposition der bevorrechteten Stände, die Privilegien der letzteren in Bezug auf Steuerfreiheit, das Festhalten an veralteten, ungleichmässigen Repartitionsmaassstäben, die Autonomie der Städte und deren Zoll- und ähnliche Privilegien mehr; namentlich aber auch die eigentlich steuertechnischen Schwierigkeiten bei der Anlegung directer und indirecter Steuern, welche man aus Mangel an Erfahrungen, an tüchtigen Beamten und bei der allgemeinen Unvollkommenheit des Behördenwesens noch nicht zu überwinden wusste; ferner die Consumtionsverhältnisse der Bevölkerung, besonders der unteren Classen, welche die Erhebung allgemeiner Verbrauchsabgaben reichlichen

Digitized by Google

Ertrags nur erst theilweise gestatteten, u. A. bei noch wenig entwickeltem Colonialwaarenconsum auch die Einfuhrzölle noch nicht ergiebig machten, — dies Alles hemmte vom 16. bis 18. Jahrhundert, hier mehr, dort weniger, die genügende Entwicklung der eigentlichen Besteuerung.

Um so mehr half man sich durch das Finanzregalsystem, später besonders durch die gewerblichen Regale und Finanzmonopole, Gestaltungen, welche ohnehin der bevormundenden Wirthschafts-, besonders der Gewerbepolitik und der allgemeinen inneren Politik des sich emporringenden absolutistischen Staats und des Wohlfahrts- und Polizeistaats entsprachen.

Durch Ueberlassung der Ausnutzung der Regale an Dritte gegen Abgaben oder durch Verpachtung der Finanzmonopole überwand man die Schwierigkeiten, welche sich aus der Unvollkommenheit der Staatsverwaltung ergaben. Mehr und mehr bildeten sich aber dann diese Regalien zu Formen der Besteuerung aus, z. B. die Abgaben beim Bergregal zu Bergwerksteuern, die Finanzmonopole, z. B. das Salz-, das Tabakmonopol zu Formen der indirecten Verbrauchsbesteuerung u. s. w. In dieser Hinsicht werden wir den Regalien später in verschiedenen Abschnitten der Steuerlehre wieder begegnen.

Hier genügt es, die wichtige Stellung characterisirt zu haben, welche die Finanzregalien in der Entwicklungsgeschichte des Finanzwesens der neueren Völker einnehmen. Indem sie sich zwischen die domaniale und die reine Steuerperiode schieben, vereinigen sie Elemente beider, daher des Privaterwerbs und der Steuer, letzteres später immer mehr, in sich. Sie sind aber stets zugleich, wenn auch zunächst finanziellen Zwecken dienend, von bemerkenswerthem Einfluss auf die Organisation der Volkswirthschaft und auf die Rechtsordnung und die Vertheilung des Eigenthums an Productionsmitteln, daher auf das private Erwerbsleben. Denn in ihnen liegt implicite zugleich der Versuch, theils hemmend, theils rückbildend in die Entwicklung rein privatwirthschaftlicher Organisation der Sachgüterproduction und in den damit zusammenhängenden Uebergang alles Bodens und alles Materialkapitals in das volle Privateigenthum, aller Besitzrente und Unternehmergewinne in das Einkommen von Privaten einzugreifen. Insofern enthält in der That jedes Regal und Finanzmonopol, neben seinen finanziellen, besonders seinen Steuerwirkungen, „ein gutes Stück Principienfrage" (Pierstorff) für die volkswirthschaftliche Organisation und für die allgemeine wirthschaftliche Rechtsordnung, besonders für die Eigenthumsordnung: ein selten genügend beachteter Zusammenhang. M. a. W. die Regalisirung ist bei ihrer ersten Einführung eine Form der Entziehung von Privateigenthum an Productionsmitteln und von dem damit verbundenen Einkommen aus Renten und Ge-

Digitized by Google

werbsgewinn zu Gunsten gemeinwirthschaftlicher Entwicklung; bei ihrer Fortdauer wird die Regalisirung ein rechtlicher Vorbehalt von Eigenthum an Productionsmitteln und von daraus fliessendem Einkommen für den Staat zu Ungunsten der privatwirthschaftlichen Entwicklung, daher auch des Privatkapitals.

Deshalb auch die Feindschaft der Smithischen Nationalökonomie gegen die Regalien, denn diese stemmen sich den „wirthschaftsfreiheitlichen" Forderungen der Schule und der „liberalen Periode" mächtig entgegen. Aehnlich die principielle Opposition der deutschen Liberalen, namentlich der Fortschrittspartei, gegen die deutschen Monopolprojecte: folgerichtig von dem social- und wirthschaftspolitischen Standpuncte dieser Politiker aus.

§. 109. — 2. Ausserordentliche Hilfsmittel zur Deckung ordentlicher Ausgaben (§. 107).

Die Ausführung grosser öffentlicher Ausgaben des Staats ohne entsprechende Zuhilfenahme der Besteuerung ist eine so bemerkenswerthe geschichtliche Thatsache, dass der zweite der oben erwähnten Auswege, die Benutzung ausserordentlicher Hilfsmittel, doch auch in der Finanztheorie beachtet werden muss.

Die erste Form, im Wesentlichen also das System der Ueberwälzung der einheimischen Staatslasten auf die Fremde, erscheint nach unseren heutigen politischen, sittlichen und rechtlichen Anschauungen freilich vielfach fast ähnlich verwerflich wie etwa das Institut der Unfreiheit. Die ökonomischen, socialen und finanziellen Folgen solcher Verhältnisse wollen deshalb aber doch in ihrer Bedeutung unbefangen geprüft werden.

Sie sind in so wichtigen weltgeschichtlichen Beispielen, wie etwa im Tributsystem des athenischen Staats, „der bei Weitem bedeutendsten Einnahme desselben" (Böckh), oder vollends in der provinzialen Ausbeutung des römischen Staats bedeutsam genug (Marquardt, römische Staatsverwaltung II, 175 ff.) Konnte doch dank diesem System und trotz der ungeheueren Staatsthätigkeit, ja der förmlichen Ernährung und Unterhaltung des ärmeren Theils des römischen Volks durch den Staat, der römische Bürger und bald ganz Italien von directen Steuern im Wesentlichen Jahrhunderte lang befreit bleiben. (S. Fin. III, S. 24. Marquardt, S. 171 ff.) Nichterhebung des Bürger-Tributum seit 167 vor Christus, gleiche Steuerfreiheit für ganz Italien seit 89 vor Christi. So Marquardt mit Savigny, Huschke, Rudorff, Mommsen u. A. m. Anderer Ansicht Walter und namentlich Rodbertus in Hildebrand's Jahrbüchern, der zu wesentlich anderen Resultaten gelangt. Nach ihm ist das Bürgertribut, nach allerdings länger bestandener gänzlicher Steuerfreiheit der Römer, im Jahre 711 d. St. [43 v. Chr.] wieder eingeführt worden. (Zur Geschichte der Tributsteuern, besonders Jahrbücher IV, 408 ff.) Am Ende des 3. Jahrhunderts nach Christus wurde das Provinzialtributum in ganz Italien eingeführt. (Ueber die Getreidevertheilung und deren Kosten s. u. A. Marquardt, II, 106 ff.)

Auch im Mittelalter und in der Neuzeit haben wenigstens zu Zeiten solche Verhältnisse nicht gefehlt und Tribute besiegter Völker, Abgaben unterworfener Nebenländer u. dgl. immer wieder die practisch-finanzielle Bedeutung des Vae victis bewiesen. (Deckung der französischen Kriegskosten unter Napoleon I regelmässig durch Contribution u. s. w. S. z. B. über die Leistungen des besiegten Preussen an Frankreich Duncker, Zeitschrift für Preussische Geschichte 1871, auch in der Preussischen Statistischen Zeitschrift 1871, S. 374.)

Digitized by Google

Am Meisten System gebracht wurde in solche Beziehungen zwischen dem leitenden Hauptvolke eines Staats und den abhängigen Völkern durch ausbeutende Colonialverwaltung, wie sie im modernen Colonialwesen selten ganz gefehlt hat. Wenn auch gewöhnlich nicht directe Steuerbeiträge der Colonieen bezogen wurden, so fand doch auch eine finanzielle Ausbeutung durch Handels- und Zollpolitik des Mutterlands statt oder die Colonie ward wie ein grosses Domanium bewirthschaftet, wobei es ohne solche Ausbeutung auch nicht abging. Ein wichtiges Beispiel liefern noch jetzt die indischen Colonieen der Niederlande. (Im niederländischen Budget für 1876 waren an „Zuschüssen der Colonialverwaltung" veranschlagt 10.85, 1877 9.97 Mill. fl.)

Endlich bieten auch solche Verhältnisse Aehnlichkeit, wo die Vertheilung der Staatslasten in einem grösseren Staatsgebiete, z. B. provinzenweise, sehr ungleich ist: die überbürdeten Provinzen erscheinen hier für den Betrag der Ueberlastung auch ökonomisch und finanziell zu Gunsten der übrigen ausgebeutet. Daran ändert sich nichts, wenn eine solche Verschiedenheit der Belastung auch nicht bewusste Absicht ist, sondern nur aus den thatsächlichen, geschichtlich überkommenen Steuerverhältnissen hervorgeht. Mindestens Spuren solcher Verhältnisse finden sich in den meisten, allmälig durch Verbindung verschiedener Gebiete entstandenen Staaten, selbst wenn später allgemeine Steuerreformen durchgeführt worden sind. So sind z. B. mehrfach die zufälligen alten Grundsteuerschuldigkeiten noch in den neuen Katastersystemen mit berücksichtigt worden, selbst in Frankreich (Fin. III, §. 185). Provinzielle Ausgleichung der Grundsteuer in Preussen erst 1861.

Dem Grade nach sind natürlich die ökonomischen und finanziellen Folgen in diesen verschiedenen Fällen verschieden, im Princip sind sie gleichartig: es werden die wirthschaftlichen Vortheile und Lasten einseitig zu Gunsten des herrschenden und ausbeutenden und zu Ungunsten des beherrschten und ausgebeuteten Landes und Volkes verschoben, was zeitweilig, schwerlich indessen bleibend für die Gesammtentwicklung des ersteren Landes und Volkes günstig ist.

Die wirthschaftlichen Güter, die Arbeitsproducte, welche alle solche „Beiträge" u. s. w. schliesslich darstellen, nehmen für das empfangende Gemeinwesen und Volk ganz oder theilweise — letzteres unter Abrechnung der staatlichen Gegenleistungen, welche die tributären Länder von dem herrschenden doch meistens in mancherlei Form, vor Allem in „Schutz" und in Gewähr der Rechtsordnung, erhalten — die Natur von „freien" Gütern an. (Wie mit Rücksicht auf solche Verhältnisse der Begriff „freies" und „wirthschaftliches" Gut überhaupt ein relativer ist, s. Grundlegung §. 9 [„sociale" Auffassung]).

Die Vertheilung des Volkseinkommens und Volksvermögens des ganzen betreffenden Gebiets wird sich dabei gewöhnlich sehr zu Gunsten des empfangenden und zum Nachtheil des gebenden Landes gestalten. Zugleich wird die gesammte wirthschaftliche Arbeitslast in derselben Weise verschoben. Die Folge ist ein wenigstens relatives Zurückbleiben der Wirthschafts- und Culturentwicklung, selbst eine Verkümmerung hier, eine raschere und bedeutendere Entwicklung dort, namentlich ein grösserer Aufschwung der eigentlichen feineren Cultur, freilich aber auch eine bedenkliche Vergeilung und Verüppigung des öffentlichen und des Privatlebens, vor Allem unter den Classen, welche an der Spitze des Staats stehen, überhaupt aber unter den besitzenden und bisweilen selbst bis herab zu den unteren Classen des herrschenden Volks. Athen und Rom sind für die Glanz- und Schattenseiten solcher Zustände die ewig typischen Beispiele. Unverkennbare Analoga finden sich in den Mutterländern grosser Colonialreiche (Grossbritannien!) und in Staaten mit systematischer Ausbeutung der Provinzen (Türkei!) auch in der modernen Welt. Die Folgen selbst solcher vorübergehender, aber wegen ihrer Grossartigkeit gewaltig einwirkender Ereignisse, wie der „Fünf Milliarden-Contribution" Frankreichs an Deutschland, bieten ebenfalls einige Aehnlichkeit. (Darlegung und Kritik dieser Folgen in Wagner,

Digitized by Google

Reichsfinanzwesen, in Holtzendorff's Jahrbuch des Deutschen Reichs, III, 236 ff. (1874). S. auch mein Referat über die Literatur betreffend die französische Kriegskostenentschädigung (Bamberger, Sötbeer u. a. m.) in Hildebrand's Jahrbüchern, 1874).

Auf die Dauer möchte es indessen doch in der That kaum zweifelhaft sein, dass die ökonomischen, socialen und finanziellen Folgen solcher Verschiebung der Kosten oder Lasten des heimischen Gemeinwesens auf die Fremde auch für das empfangende Land und Volk überwiegend nachtheilig sind, die Besteuerung daher doch den Vorzug verdient. Ohnehin ist die Grundlage solcher Verhältnisse, die überlegene Macht, naturgemäss eine unsichere und nicht immer dauerhafte.

Die zweite Form der ausserordentlichen Hilfsmittel zur Deckung ordentlicher Ausgaben ohne Besteuerung, das beständige Schuldenmachen für „chronische Deficite" auch in der „ordentlichen Gebahrung", verbietet sich mit der Zeit freilich von selbst, weil es nicht mehr durchzuführen ist. Vom Standpuncte der Finanzwissenschaft und rationeller Finanzpolitik muss es nach den Erörterungen im ersten Bande verworfen werden (Fin. I, §. 65 bis 73, 77). Dennoch spielt es leider in der Praxis der modernen Welt, zumal der neuesten Zeit, eine nur zu grosse und zu verhängnissvolle Rolle, selbstverständlich nicht im eigentlichen Sinne „beständig", aber doch verhältnissmässig längere Perioden hindurch.

Bei einigermaassen solider Finanzverwaltung wird wenigstens die Vermehrung der Besteuerung zum Behufe der Zinszahlung möglichst in gleichem Schritte gehen. Aber selbst dies ist nicht immer leicht zu erreichen und öfters in der Finanzgeschichte neuerer Staaten lange Zeit hindurch unterblieben oder doch nicht genügend geschehen. Mitunter aber hat es selbst an ernstlichen Versuchen in dieser Richtung gefehlt, so dass sich bis zu dem unvermeidlichen Zusammenbruch die öffentliche Schuld, zumal die Papiergeldschuld, schliesslich lawinenartig vermehrte, allerdings meistens in Kriegs- und Revolutionszeiten, aber nicht ausschliesslich, sondern wirklich mit zur Deckung ordentlicher Ausgaben, wie 1848 ff. in Oesterreich, 1859 ff. in Italien, in der Türkei, in süd- und mittelamericanischen Staaten, u. a. L. m.

Wichtigere Beispiele aus der neueren Finanzgeschichte sind: Frankreich in der ersten Zeit der Revolution während der Assignatenwirthschaft; die Vereinigten Staaten von Nordamerica während des Bürgerkriegs 1861—65 (s. v. Hock, americanische Finanzen S. 437 ff.; eb. S. 501 ff. über das schliesslich ganz zusammenbrechende Finanzwesen der südstaatlichen Conföderation); Oesterreich in der französischen Revolutionszeit bis 1811 und wieder 1813—1816 (s. Wagner, zur Geschichte und Kritik der österreichischen Bancozettelperiode, Tübinger Zeitschrift 1861 und 1863, und A. Beer, Fin. Oesterreichs, Prag 1877, Kap. 1—3), dann wieder 1848—1868 (s. Wagner, Artikel Oesterreichs Staatshaushalt in Bluntschli's Staatswörterbuch VII, ders. Oesterreichs Finanzen seit dem Frieden von Villafranca in „Unsere Zeit" 1863, Beer a. a. O. Kap. 6—9); Ungarns Finanzen seit 1868 (s. Horn, Ungarns Finanzen, Wien 1874); Italiens Finanzen seit 1859 bis in die letzten Jahre (s. Sachs, Italie); Russland besonders im Krimkriege (s. Goldmann, das russische Papiergeld, Riga 1866, Wagner, die russische Papierwährung, Riga 1868, besonders Kap. 8) und wieder im letzten orientalischen Kriege (für denselben an 500 Mill. Rubel neues Papiergeld „zeitweise" emittirt, zu 730 Mill. Rubel altem, meist noch aus dem Krimkriege herrührenden hinzugetreten); Spanien, lange Zeit; die Türkei seit dem

Digitized by Google

Pariser Frieden von 1856 bis zum letzten Kriege (darüber: die türkischen Finanzen bis 1873, Berlin 1873. — nicht im Buchhandel).

Längere Zeit lässt sich ein solches Finanzsystem immerhin öfters durchführen, einmal einfach durch Vermehrung des Staats- oder Bankpapiergelds, das uneinlösbar geworden und den Zwangscurs führt, bis zur rettungslosen Entwerthung desselben, dann aber auch unter leidiger speculativer Vermittlung des modernen Bankthums durch die Vermehrung der verzinslichen Schuld.

Der Werth des Conföderationspapiergeldes in Amerika schwand schliesslich gänzlich dahin. Aber auch in weniger extremen Fällen erweist sich die Deckung der Ausgaben mit Papiergeld schliesslich unthunlich, wenn der Curs immer mehr weicht. Characteristisches Beispiel: österreichische Bancozettel 1808—1811. Die Menge stieg von 500 auf 1060 Mill. fl., der Curs von 224 auf 800—960 fl. B. Z. für 100 fl. S.!

Die Aussicht auf grossen Provisionsgewinn und auf andere materielle und „ideelle" Vortheile ist für das Bankthum lockend genug. Und die Möglichkeit, in geeigneten Zeitpuncten die neuen Staatspapiere trotz alles Misscredits im Publicum, selbst mit Gewinn gegen den Uebernahmscurs, abzusetzen, stellt sich lange genug immer wieder ein oder wird durch künstliche Manoeuvres hervorgerufen. Die Geschichte der türkischen, ägyptischen, mancher süd- und mittelamerikanischen Anleihe-Emissionen auf dem europäischen Markt liefert eine Fülle interessanter Thatsachen, wie solche Staaten ihre öffentlichen Ausgaben auch ohne genügende Besteuerung Jahre lang finanziell zu bestreiten wussten. Verhängnissvoll ist hier häufig die Function der modernen credit-mobilierartigen Effecten- und Emissionsbanken, in neuester Zeit auch der deutschen. (S. G. Cohn in der Tübinger Zeitschrift 1876 und 1877 über die auswärtigen Anleihen an der Londoner Börse, „ein Beitrag zur Lehre vom Unternehmergewinn", besonders XXXII, 414 ff., über südamericanische Emissionen. Ueber Aegypten: histoire financière de l'Egypte depuis Saïd Pascha 1854—76, Paris 1878.)

Man muss in solchen Fällen freilich die eigenthümliche Lage berücksichtigen, in welche gerade in unserer Zeit die Staaten der kleineren und ärmeren Völker versetzt sind.

Sie machen an sich selbst ähnliche Ansprüche, wie die Staaten grosser und reicher Völker, und werden durch die internationale Concurrenz in politischen, militärischen Dingen und in Culturbestrebungen fast genöthigt, möglichst gleichen Schritt in den „öffentlichen Aufwendungen" zu halten. Ihre eigene volkswirthschaftliche Leistungsfähigkeit ist dazu aber zu gering. Die unvermeidliche Folge ist dann das Schuldenmachen fast um jeden Preis, so lange es geht, namentlich die Aufnahme auswärtiger Schulden. Die neuere Finanzgeschichte mancher ost- und südeuropäischen und süd- und mittelamerikanischen Staaten findet hierin theilweise ihre Erklärung und immerhin einige Entschuldigung. Letztere gilt freilich nicht auch für die speculativen Bankhäuser und Actienbanken, welche die schlechten Schuldscheine solcher Staaten in ihrem Heimathlande um eines unsoliden Gewinns willen verbreiten.

Auf die finanzielle und volkswirthschaftliche Beurtheilung dieser Staatsschuldenpolitik ist an dieser Stelle nicht näher einzugehen. In dem practisch besonders wichtigen Falle der auswärtigen Anleihe sind die Folgen für das abborgende Land ähnliche wie bei der obigen Ausbeutung des Auslands durch Tribute.

Zeitweilig wird eine künstliche Blüthe erreicht, die aber gewöhnlich schon schlimme Seiten genug zeigt, Verschwendung öffentlicher Gelder u. s. w. Mit der Stockung der Zinszahlung, welche letztere oft nur aus neuen Anleihen bestritten wurde, erfolgt der Zusammenbruch, welcher dem weiteren Schuldenmachen freilich zunächst ein jähes Ende macht. Das Ausland hat dann das Nachsehen, einen definitiven Kapitalverlust, der leider zumeist die Mittelclassen trifft, welche sich die fremden

Digitized by Google

Papiere haben aufhängen lassen oder durch die Reclame veranlasst wurden, sie zu kaufen. Die Folge ist alsdann gleichzeitig eine ungünstigere Vertheilung des Volksvermögens unter den ökonomischen Bevölkerungsclassen des ausleihenden Landes. Ein besonders characteristisches Beispiel liefert das Schuldenwesen der Türkei seit dem Pariser Frieden von 1856 und wiederum Vorgänge im Gebiete Americas.

F. — §. 110. Die schliessliche Nothwendigkeit eigentlicher Besteuerung.

Alle diese Auswege zur Vermeidung der Besteuerung bei einer Vermehrung der öffentlichen Bedürfnisse bilden nach dem Vorausgehenden nur Ausnahmen in der finanzgeschichtlichen Entwicklung. Sie können nur zeitweise unter besonderen Umständen beschritten werden oder gehen, wie im Fall der Finanzregalien, in Besteuerung über. Insofern tritt schliesslich doch stets die Nothwendigkeit eigentlicher Besteuerung, bez. einer Vermehrung der letzteren, ein, soweit nicht etwa grosse neue privatwirthschaftliche und Gebührenzweige gegründet werden können, welche dem Staate, der Gemeinde u. s. w. direct Einkommen aus Grund- und Kapitaleigenthum und aus gewerblichen Thätigkeiten zuführen.

Die Entwicklung der Besteuerung, namentlich die Thatsache, dass überhaupt und in immer grösserem Umfange Steuern eintreten müssen, ist demnach in der That ursächlich zurückzuführen auf die Entwicklungstendenz des (zwangs-) gemeinwirthschaftlichen Systems bei ausschliesslichem oder stark vorwaltendem Privateigenthum der Privatwirthschaften an den sachlichen Productionsmitteln (§. 106).

G. — §. 111. Die Art und Weise der Entwicklung der Besteuerung oder die Ausbildung des practischen Steuersystems und der Steuerarten.

Sie hängt zunächst auch wieder von der Gestaltung der Volkswirthschaft und zwar nunmehr speciell von derjenigen des privatwirthschaftlichen Systems ab. Diese Gestaltung aber wird wieder durch rechtliche Momente, die Einrichtung der Privateigenthums- und Erwerbsordnung und der ganzen wirthschaftlichen Rechtsordnung für jenes System bedingt und steht mit der Vertheilung des Eigenthums an sachlichen Productionsmitteln, Boden und Kapital, unter den Privatwirthschaften selbst in enger Verbindung. Davon hängt dann wieder die Vertheilung des Volkseinkommens unter den Privatwirthschaften wesentlich mit ab.

In Folge dieser Zusammenhänge und Causalverhältnisse muss auf eine Veränderung in der Gestaltung des privat-

Digitized by Google

wirthschaftlichen Systems regelmässig eine Veränderung in der Art der Besteuerung folgen. Bezügliche Tendenzen zeigt die Steuergeschichte auch allgemein.

Dies wird erst unten im 4. Kapitel näher nachgewiesen werden. Den inneren Zusammenhang zwischen den Veränderungen im privatwirthschaftlichen System und den Arten der Besteuerung hat besonders Rodbertus in seinen Aufsätzen zur Geschichte der römischen Tributsteuern dargelegt, — ein sonst kaum beachteter, auch von den Historikern gewöhnlich übersehener Gesichtspunct. Rodbertus zeigt, wie die Auflösung der alten Wirthschaftseinheit des Oikos durch vermehrte Arbeitstheilung bei eintretender freier Concurrenz und beginnender schärferer Trennung von städtischer und ländlicher Arbeit ursächlich auf Veränderungen in den Steuern einwirkte. Er führt den Unterschied zwischen antiken und modernen Steuerprincipien auf den Unterschied in den privatwirthschaftlichen Verhältnissen zurück. S. besonders Hildebrand's Jahrbücher, IV, 342 ff. bis 356, 403 ff. (wegen der Verbindung von Fabrikation mit der Rohproduction in derselben Wirthschaft ist das provincielle Bodentribut keine reine Grundsteuer, sondern zugleich eine Besteuerung des gewerblichen Kapitalgewinns, S. 407); V, 137 ff. („Verfall des Oikos, Auflösung des einen sich selbst genügenden antiken Haushalts in eine mehr qualitative Vertheilung des Nationalvermögens". unter dem Einfluss des Freihandels bei voller „Ruhe und Ordnung" in der bürgerlichen Gesellschaft in den ersten Jahrhunderten der Kaiserzeit, S. 139), 268 ff., 280 ff., 291, 297, 299 ff., 307 (nothwendiger Hinzutritt anderer Steuern zum Bürgertribut, als sich die „productionswirthschaftliche Einheit des Hauses" auflöste und das eine Bürgertribut nicht mehr „alle verschiedenartigen Vermögensbestandtheile und Erwerbszweige" traf, S. 311), VIII, 83 ff., 125, 387 (Beförderung der localen Scheidung der Rohproductions- und Fabrikationsarbeiten durch das zur Blüthe kommende Colonatsystem; Einwirkung auf die Besteuerung S. 388; besondere höhere Besteuerung des Fabrikationskapitals durch ein höheres tributum capitis für die artifices, S. 393, 395, als für gewöhnliche Haus- und Feldsclaven). Vgl. Fin. III, §. 8 bis 10.

Nicht nur in die Entwicklung der Besteuerung überhaupt, sondern auch in diejenige der Steuerarten greifen ferner die wirthschaftlichen und die socialen Parteiungen mehr oder weniger entscheidend ein. Es entstehen dadurch in der Praxis um gewisse Steuerarten wirthschaftliche und sociale Steuerkämpfe, deren jeweiliges Ergebniss dem ganzen Steuersystem oft das characteristische Gepräge aufdrückt.

Näher wird auch hierauf erst später einzugehen sein. Zur vorläufigen Orientirung mögen folgende Bemerkungen dienen.

Unter dem Einfluss der Entwicklung des privatwirthschaftlichen Systems und der dabei eintretenden Arbeits-, Berufs-, Erwerbs- und Besitztheilung bilden sich wirthschaftliche Interessengegensätze der verschiedenen Berufs-, Erwerbs- und Besitzkreise der besitzenden Classen aus, woraus Einflüsse auf die Wahl der Steuerarten hervorgehen.

Dahin gehören namentlich die Gegensätze zwischen Grundbesitz und beweglichem Kapitalbesitz und zwischen Land und Stadt; zwischen Gross- und Kleinbesitz dort, Hausbesitz und Gewerbebetrieb hier; zwischen Rentenbezug aus Verpachtung, Vermiethung und Verleihung von Kapital und selbst erworbenem Gewerbsgewinn; zwischen Gross- und Kleinindustrie, Fabrik und Handwerk; zwischen Handel und Gewerbe; zwischen materieller Production und liberalem Beruf (Beamte u. s. w.) und ähnliche Fälle mehr.

Digitized by Google

Es ist hier immer die Veränderung der Arbeitstheilung und der damit stets zusammenhängenden, theils zu ihr führenden, theils wieder durch sie hervorgerufenen Theilung der Besitzkategoricen und Einkommenarten mitbestimmend für die Arten der Besteuerung und für die Veränderungen darin. Jeder ökonomische Erwerbs-, Berufs- und Besitzstand und jeder daraus hervorgehende politische „Stand" sucht die Steuerlast dem anderen Stande zuzuwälzen, indem er solche Steuerarten begünstigt, welche nicht ihn, sondern diesen anderen Stand vorzugsweise treffen: der Städter ist der ländlichen Grundsteuer, der Landmann den städtischen Steuern, der Gewerbe-, Kapitalrenten-, Einkommen-, Börsensteuer u. s. w. günstig.

So ergeben sich zwischen diesen „Ständen" die wirthschaftlichen Steuerkämpfe, welche einen grossen Theil der Steuergeschichte der Völker bilden. Diese Kämpfe berühren sich vielfach mit den eigentlich politischen, zwischen den verschiedenen politischen Ständen geführten (§. 118 ff.) und mit den socialen Steuerkämpfen, decken sich aber mit beiden nicht völlig. Auch in Betreff ihrer ist der enge Zusammenhang mit der Gestaltung des privatwirthschaftlichen Systems, seiner Rechtsordnung für Erwerb und Besitz und seiner Einkommen- und Vermögensvertheilung nicht zu übersehen.

Vielfach noch schärfer treten sich die Interessen der besitzenden und der nicht-besitzenden Classen gegenüber, was wieder eigenthümliche Folgen für die Wahl der Steuerarten und für die Wahl der Einrichtungsgrundsätze bei einer Steuerart zu haben pflegt.

Die besitzenden Classen suchen z. B. auf die anderen die Steuerlast besonders in der Form der sogenannten indirecten Verbrauchsbesteuerung von Gegenständen eines allgemeineren Verbrauchs in der ganzen Bevölkerung und in den unteren Ständen zu wälzen, sobald diese Kreise in etwas verbesserter Lebensweise, namentlich im Consum von sogenannten Luxusnahrungsmitteln und Getränken, einigermaassen eine grössere wirthschaftliche Leistungsfähigkeit zeigen. Und umgekehrt tritt mit der Emancipation der unteren Classen und der Entwicklung ihres Classenbewusstseins bei diesen das Streben hervor, diese Verbrauchssteuern zu vermindern, weil sie die kleinen Leute relativ schwerer als die wohlhabenden Classen belasteten; sowie durch stärkere Besteuerung des Besitzes, durch directe Steuern, progressive Einkommensteuern, Erbschaftsteuern, Luxussteuern u. s. w. der grösseren Steuerfähigkeit der besitzenden und der Classen höheren Einkommens die Steuerlast zuzuwälzen. Um so mehr und um so bewusster tritt dies Streben hervor, je mehr sich Privatreichthum ausbildet und bei Einzelnen concentrirt und je mächtiger, neben oder statt eigenen ökonomischen Verdiensts, blosse „Speculation". „Conjunctur" und „Glück" hier eingreifen.

Diese Interessengegensätze führen dann zu den eigentlich socialen Steuerkämpfen, welche begreiflicher Weise in unseren Tagen schärfer als noch je in der Geschichte hervortreten, weil die unteren Classen durch vermehrte allgemeine Bildung, politische Rechte, sociale Theorieen und Agitationen zum vollen Classenbewusstsein erweckt sind. Auch hier ist jetzt nur daran zu erinnern, dass diese Kämpfe in volkswirthschaftlicher Beziehung eben das Product der Entwicklung des privatwirth-

Digitized by Google

schaftlichen Systems, seiner Rechtsordnung und der auf dieser Grundlage sich vollziehenden Einkommen- und Vermögensvertheilung sind.

Vgl. Schmoller in Holtzendorff-Brentanos Jahrbuch 1877, S. 113. Stein, Fin., 4. A., II, 414 ff.

2. Abschnitt.

Die Besteuerung in ihrer Beziehung zur inneren politischen Verfassung und zum politischen Ständewesen.

§. 112. Literatur. Ein bezüglicher Abschnitt fehlt bei Rau. Einzelne Bemerkungen passim, z. B. §. 249 Note a. Bei dem engen Zusammenhang der Entwicklung der Besteuerung mit der politischen Verfassung ist ein solcher Abschnitt aber auch in der Finanzwissenschaft unentbehrlich. Vgl. Stein, Fin. 3. A. „Recht der Steuer und Geschichte des Steuerwesens" S. 310 ff., 4. A., I, 402 ff., 500 ff., 5. A., II. 1, 361 ff. Roscher, Fin. 2. Buch, 3. Kapitel. Passim mehrfach Vocke, Abgaben u. s. w.; auch das 1. Kapitel des Bands III meines Finanzwerks.

Vornemlich gehört die Literatur der Geschichte des öffentlichen Rechts und diejenige des positiven Staatsrechts hierher, namentlich die deutsche (s. oben in §. 13 die Citate); aus jener Geschichte besonders die Entwicklung der Parlamente in den eigentlichen Staaten, der Landstände in den deutschen Territorien, des parlamentarischen und ständischen Steuerbewilligungsrechts speciell. Im alten Deutschen Reich sind auch die Wahlcapitulationen zu erwähnen.

S. z. B. über die deutschen Verhältnisse: Eichhorn, Deutsche Staats- und Rechtsgeschichte, 5. Aufl. u. A. II, §. 306, III, §. 423 ff. (über die Entstehung der landständischen Verfassung, Literatur darüber S. 227), §. 427, 438, IV, §. 477 (Wahlcapitulation Karl V., Reichssteuern nicht ohne Bewilligung der sechs Kurfürsten ausschreiben, §. 537; §. 546, 547 (landständische Steuerbewilligung in den Territorien im 16. und 17. Jahrhundert), §. 595, 596 (landständische Steuerbewilligung wird nach dem 30jährigen Kriege durch die steigende Macht der Landeshoheit herabgedrückt), §. 616 (Verfassung der Deutschen Lande nach Auflösung des Reichs). — Walter, Deutsche Rechtsgeschichte, 2. Aufl., Bonn 1857, §. 127, 269 ff., 304 ff., 359, 366, 370—372. — Zöpfl, Deutsche Rechtsgeschichte, 4. Aufl., 1872, II, §. 40 (besonders Nr. III, S. 220), §. 50, §. 54 (die Landtage in den Territorien bis zum 14. Jahrhundert, über Steuerbewilligung S. 288), §. 75. — G. Waitz passim in den Abschnitten über Finanzwesen in seiner Deutschen Verfassungsgeschichte, besonders II (2. A. 1870), Kap. 7 (merovingische Zeit), IV (1. A. 1861), Kap. 6 (carolingische Zeit), VIII (1878), Kap. 15 (9. bis 12. Jahrhundert). — K. A. Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht, 2. A., besonders von der landständischen Verfassung der Deutschen Bundesstaaten I, 536 ff. (Literatur daselbst); dann II, 474 ff. von den Steuern und dem Besteuerungsrecht in den Deutschen Staaten, besonders über die geschichtliche Entwicklung dieses Rechts S. 479 ff. — Aus der Specialliteratur, welche die Entwicklung der Steuern in Verbindung mit der des öffentlichen Rechts genauer behandelt, s. die in Fin. III, S. 34 genannten Monographieen und Aufsätze, voran G. Schmoller's Arbeiten (Epochen der preussischen Finanzpolitik, Jahrbuch 1877 und in seinem Jahrbuch 1885 ff.); ferner Kries (Schlesien), Hoffmann (Finanzwesen von Würtemberg zu Anfang des 16. Jahrhunderts, Tübingen 1840), Falke (Kur-Sachsen), Zeumer (Städtesteuern), L. Hofmann (Baiern), v. Zakrzewski (die wichtigeren preussischen Reformen der directen ländlichen Steuern im 18. Jahrhundert, 1888), H. Bielfeld, (Geschichte des magdeburgischen Steuerwesens von der Reformationszeit bis ins 18. Jahrhundert, 1888), u. a. m.; auch die Schriften von Hullmann, Lang, die Aufsätze von Vocke; dsgl. die Werke über die Geschichte der Landstände, so Unger, Geschichte der Deutschen Landstände, 2. B., Hannover 1844, u. a. m. (Specialliteratur darüber für die einzelnen Deutschen Staaten bei Zachariä a. a. O., 537 ff.). Ueber Preussens jetziges öffentliches Recht der Steuerbewilligung (mit Rückblick auf die alten landständischen

Verfassungen) v. Rönne, preussisches Staatsrecht, 3. A. I, §. 3, 4, §. 68—70. Ueber das geltende Reichsfinanzrecht v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reichs, 2. A., II, 1. Abth., S. 65 ff. und der 3. Band von Laband's Staatsrecht des Deutschen Reichs (ders. darüber in Hirth's Annalen des Deutschen Reichs, VI, 405). Dogmatisch und principiell über die Natur der Steuerverwilligung und des Finanzgesetzes Fricker, Tübinger Zeitschrift 1861, XVII, 636 ff., über das positive Deutsche Recht daselbst S. 681 ff. — Ueber England s. Gneist, englisches Verwaltungsrecht 2. A. I, §. 12 (normannische Zeit), S. 277, 287 (magna charta), S. 280, 326 ff. (reichsständische Zustimmung zu den Steuern); heutiges Recht II, §. 62, 63, 68.

Im Text handelt es sich nicht um die Darstellung des Steuerbewilligungsrechts und seiner geschichtlichen Entwicklung an und für sich, sondern nur um die Darlegung des Zusammenhangs dieses Rechts mit der Entwicklung der Besteuerung.

I. Die Anordnung der Besteuerung.

§. 113. Die Besteuerung als eine Zwangsleistung von Sachgütern oder Geld Seitens der Bevölkerung an den Staat, an die übrigen öffentlichen Körper oder deren Repräsentanten (Fürst, Regierung, Obrigkeit) erhält ihre formelle Regelung durch die innere politische Verfassung. Unter letzterer wird hier zunächst das anerkannte Rechtsverhältniss zwischen der Staatsgewalt und der Bevölkerung des Landes verstanden, weiter auch die rechtlich anerkannte (politisch-) ständische Gliederung der Bevölkerung. Nach dieser Verfassung richtet sich die Rechtsform, in welcher überhaupt eine Besteuerung für „öffentliche Bedürfnisse" angeordnet wird, aber von der Verfassung hängt auch der Begriff „öffentliches Bedürfniss" selbst mit ab. Die Verfassung ist daher, nach der Organisation der Volkswirthschaft, ein weiteres entscheidendes Moment für die Entwicklung der Besteuerung und für die Gestaltung der letzteren, daher auch für die Ausdehnung der Besteuerung unter der Bevölkerung, für das Steuersystem und die Steuerarten. In diesen Beziehungen ist die verfassungsmässige ständische Gliederung besonders wichtig.

Sucht man zunächst die ausserordentliche Mannigfaltigkeit der geschichtlichen Verhältnisse in Bezug auf die Anordnung der Besteuerung auf typische Grundzüge zurückzuführen, so lassen sich deren nach den maassgebenden politischen Verfassungen wohl drei Hauptformen unterscheiden. Nur kommen diese Formen natürlich selten ganz rein zur Erscheinung, eine jede zeigt manche Varietäten und die eine Form geht in die andere öfters über. Immerhin tritt aber in den zu einer jeden dieser Hauptformen gehörigen Fällen ein leitendes Princip hinreichend deutlich hervor, welches eine solche Eintheilung zu machen gestattet.

In Kürze lassen sich diese drei Rechtsformen der Anordnung der Besteuerung bezeichnen als „Auflegung" der Besteuerung

Digitized by Google

Seitens der Staatsgewalt, als „vertragsmässige Regelung“ der Besteuerung zwischen der Staatsgewalt (Fürst) und der Bevölkerung, d. h. regelmässig gewissen Ständen und deren Vertretern, und als „verfassungsmässige Bewilligung“ der Besteuerung vom Volke oder von Volksvertretungen an die Staatsgewalt.

A. — §. 114. Die Auflegung der Besteuerung.

Die Verfassungen sind einmal solche mit politischer Rechtlosigkeit der Bevölkerung gegenüber der Staatsgewalt. Hier erfolgt die Anordnung der Besteuerung einseitig durch Auflegung Seitens der Staatsgewalt (des Fürsten). Die Steuern könnten hier in einem engeren Sinne des Worts Auflagen genannt werden.

Hierhin gehört die Besteuerung in eigentlichen Despotieen, wie besonders denen des Alterthums und asiatischer Reiche von Altersher bis in die Gegenwart (Türkei). Ferner die Besteuerung in absoluten Monarchieen, wie derjenigen des späteren römischen Kaiserreichs und denen des modernen Europas nach der Besiegung der Stände und der Beseitigung der ständischen Mitwirkung bei der Besteuerung seit dem 17. Jahrhundert bis in unsere Tage hinein. Partiell hat denselben Character die Besteuerung politisch-rechtloser Provincialbevölkerung, wie z. B. im altrömischen Reiche, oder der Colonialbevölkerung Seitens des Mutterlands. Dasselbe gilt von der Besteuerung politisch-rechtloser Volksclassen, neben solchen Classen, welche etwa rechtlich steuerfrei sind, oder nach einem der beiden anderen Systeme der Anordnung besteuert werden, z. B. von der Besteuerung der unteren Landbevölkerung im Unterschied von Adel, Geistlichkeit und Städten im europäischen Mittelalter und in der Uebergangszeit seit dem 16. Jahrhundert, wenn auch die häufig bestehende Abhängigkeit dieser Landbevölkerung (Hintersassen) von den bevorrechteten Ständen etwa für die letzteren wieder zu einer Mitwirkung bei der Staatsbesteuerung ihrer Untergebenen geführt hat (Eichhorn II, S. 460).

Diese einseitig „aufgelegte“ Besteuerung bringt natürlich leicht besondere Gefahren, der Härte, des Uebermaasses, der Ungerechtigkeit mit sich. Die schlimmsten Missbräuche solcher Art zeigt die Steuergeschichte auch bei diesen „Auflagen“ in vielen Beispielen (asiatische Despotieen, Einzelnes im französischen ancien régime). Indessen sind solche Missbräuche doch nicht unbedingt die nothwendige Folge dieses Systems der Anordnung der Besteuerung. Wo sie besonders schreiend gewesen sind, wie in Despotieen, in ausgebeuteten Provinzen, ist weniger diese Art der Anordnung, als der allgemein mangelhafte Rechtszustand daran schuld.

In geordneten Staaten, wie sie die neuere absolute Monarchie darstellt, verdankt man dieser „Auflegung“ der Besteuerung sogar manche wichtige Fortschritte.

Diese Staatsform war es vornemlich, welche in den letzten Jahrhunderten die beiden grossen Grundsätze der Gerechtigkeit in der Besteuerung, die Allgemeinheit und die Gleichmässigkeit, mehr und mehr der Verwirklichung näher führte, wobei nur die geschichtlich überkommene Steuerverfassung des ständischen Staats und das herkömmlich Bestehende hier noch vielfach Schwierigkeiten in Bezug auf Steuerfreiheiten und Privilegien machte, welche die absolute Monarchie noch nicht vollständig überwinden konnte.

Digitized by Google

Vgl. Schmoller Epochen u. s. w. S. 56 ff., namentlich S. 59 über den Generalhufenschoss, der unter Friedrich Wilhelm I. in Ostpreussen an die Stelle der bisherigen vom platten Lande gezahlten Steuern trat und schon damals zu „einer relativ gerechten gleichmässigen Steuerbelegung der ländlichen Wirthschaften" führte. (Näheres bei Zakrzewski a. a. O.) Bedeutender und allgemeiner noch die Steuerreformen in Oesterreich im 18. Jahrhundert (Karl VI., Maria Theresia, Josef II., Fin. III, §. 40). Versuche in Frankreich, noch zuletzt unter Ludwig XVI. (Notabelnversammlung von 1787, Fin. III, §. 50, Näheres in Stourm, finances de l'ancien régime etc.).

Die absolute Monarchie hat sich hier auch öfters Verdienste um die bürgerlichen Mittel- und die unteren Classen durch die Anbahnung des Grundsatzes der staatsbürgerlichen Gleichheit erworben. Der ihr oft, wenn auch nicht selten mit Uebertreibungen, nachgerühmte Vorzug, dass sie kein Interesse habe, eine Volksclasse vor der anderen zu begünstigen, bewährte sich hier. Und selbst eine gewisse Schonung der allgemeinen Steuerkraft ist im eigenen Interesse der Monarchie wohl erfolgt.

Anderseits sind wieder in Despotieen und absoluten Monarchieen, auch den „aufgeklärten" des 18. Jahrhunderts, bei der „Auflegung" der Besteuerung die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit gerade weniger befolgt worden, weil sie in Widerspruch mit anderen von dieser Staats- und Verfassungsform vertretenen politischen Grundsätzen standen.

Auch bei völliger politischer Rechtlosigkeit des ganzen Volks und demnach für alle Classen fehlendem Recht der Mitwirkung bei der Besteuerung ist doch gewöhnlich, wenn auch nicht dem Herrscher selbst gegenüber, so doch in der Bevölkerung eine ständische Gliederung durch Recht und Sitte anerkannt gewesen und hier auch vom Fürsten geachtet worden. Die höheren Stände wurden bevorrechtete und haben auch in der Steuerverfassung Befreiungen und Begünstigungen erfahren, die eben nur, zum Unterschied von dem folgenden System der Anordnung der Besteuerung, kein eigentliches „Recht" dem Herrscher gegenüber bildeten. Bei der grossen Macht der „Sitte" auch in solchen Ländern und bei der vielfachen Interessengemeinschaft des Herrschers und der bevorrechteten Stände bedeutete der Mangel eines solchen „Rechts" indessen nicht so viel. Die Steuerbegünstigung war doch von nachhaltigem Werth.

Unter den geschichtlichen Beispielen dieser Anordnung der Besteuerung in der Form der „Auflegung" Seitens der Staatsgewalt allein nimmt neben der Steuerverfassung der modernen Monarchie diejenige des altrömischen Reichs in der Kaiserzeit die Aufmerksamkeit auch für die Finanzwissenschaft besonders in Anspruch. Diese Steuerverfassung nähert sich durch die allgemeine Ausdehnung der directen Personal- und Grundsteuer und durch die Art ihrer Anordnung immer mehr den Steuerverfassungen der orientalischen Despotieen. Aber sie verwirklichte doch auch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit mehr und mehr und erinnert mit ihren Katastrirungen, Steuerrollen und Erhebungsarten an die Steuerreformen des modernen „aufgeklärten Despotismus" seit dem 17. und 18. Jahrhundert, wo auch Alles möglichst „rationell" gestaltet wird. Hier wie in so Manchem ist das altrömische Kaiserreich ein Vorbild der modernen Grossstaaten. (Vgl. Fin. III. §. 9, 10. Marquardt II, 198 ff. über die Steuerreformen unter Augustus, und 217 ff. unter Diocletian und, auch hier vielfach abweichend, Rodbertus über die römischen Tributsteuern in Hildebrands Jahrbüchern a. a. O. Das Streben nach gleichmässigerer Vertheilung der Steuerlast unter die einzelnen Grundbesitzer und Bewohner ist leitendes Princip. Im Einzelnen Vieles unsicher, auch von Rodbertus wohl nicht immer das Richtige getroffen.).

B. — §. 115. Die vertragsmässige Regelung der Besteuerung.

So lässt sich wohl richtig die Anordnung der Besteuerung in Verfassungszuständen bezeichnen, wie sie dem Lehens- und ständischen Patrimonialstaate des germanisch-romanischen Mittel-

Digitized by Google

alters eigen waren. Ein öffentlich-rechtliches Moment in der Besteuerung, eine Verpflichtung des Volks oder einzelner Stände Steuern zu leisten, bei nothwendigem Bedarf, bei „Landesnoth" und Gefahr fehlt zwar auch hier kaum völlig (Fin. III, §. 29). Bestimmte einzelne Verpflichtungsfälle, wie die bekannten drei des Lehenrechts (Ritterschlag des Sohns, Verheirathung der Töchter, Auslösung des Herrn aus der Gefangenschaft) finden sich ausserdem ziemlich allgemein. Aber es tritt das Alles zurück gegen die gewissermaassen privatrechtliche Auffassung und Behandlung der Beziehungen zwischen der Staatsgewalt (dem Fürsten) und dem Volke und der demgemässen Regelung der Besteuerung.

Vgl. Fin. III, §. 29 ff. über die Entstehung und Entwicklung der Steuerwirthschaft in den deutschen Territorien, besonders §. 32 über Wesen, Ursprung und Entwicklung der Beden (daselbst Literatur, s. besonders Zeumer a. a. O).

Die Vermischung des Staats- und Hof-Haushaltes, die Verpflichtung des Landesherrn, diese beiderlei Ausgaben zunächst aus seinem Domanium und aus den gebührenartigen Einnahmen bei der Ausübung der Hoheitsrechte, aus Finanzregalien zu bestreiten (Fin. I, §. 214, 215), liessen eine klare Pflicht zur Steuerzahlung nicht leicht aufkommen. Reichen die gewöhnlichen Einnahmen aus diesen Quellen nicht aus oder treten besondere Nothfälle u. dgl., wie Krieg, Gefangenschaft des Landesherrn, ein, so wird zwar eine Verpflichtung des Volks, Steuern zu gewähren, von der Staatsgewalt geltend gemacht und vom Volke, bez. von den Ständen auch in gewissem Umfange anerkannt. Darin liegt das auch hier mitspielende öffentlich-rechtliche Moment, welches dann in weiterer Entwicklung zu der dritten Anordnungsform, der verfassungsmässigen Bewilligung, geführt hat. Aber sogar in Zeiten der Kriegsnoth, wo bei deutlich mit vorhandenem Interesse des Volks, bez. der Stände selbst noch am Ersten dieser öffentlich-rechtliche Character der Besteuerung hervortritt, erfolgt doch die Anordnung der letzteren zwischen der Staatsgewalt einer- und den Ständen, dem Adel, der Geistlichkeit, den Städten andererseits wie in einem freien Vertrage, und vollends in anderen Fällen, wo es sich mehr um die Deckung normaler Ausgaben oder unbestritten um fürstliche Angelegenheiten, z. B. um Tilgung und Verzinsung von Schulden handelt — deren Aufnahme im oder mit im Landesinteresse etwa nur ein Motiv der Steuerforderung abgiebt — wird wie zwischen zwei freien Vertragschliessenden über die Gewährung der Steuer zwischen dem Landesherrn und den Ständen verhandelt.

So wird ausdrücklich eine Verpflichtung der Stände zur Steuerbewilligung abgewiesen, die Steuer nur als Zeichen des guten Willens hingestellt, dies Rechtsverhältniss und diese Auffassung auch vom Landesherrn anerkannt und für die Steuer gedankt. Die Steuer wird nach Umfang, Art, Zeitdauer genau bestimmt und als vorübergehende Maassregel bezeichnet. Bedingungen, wie Bestätigung von Rechten, Gewährung von Privilegien und Freiheiten, werden gestellt und zugesagt, Versprechungen ausbedungen. Der Zweck wird festgesetzt, wenigstens im Allgemeinen, wenn auch der Ertrag der einmal bewilligten Steuer nach dem für die Ausgabenverwaltung bestehenden Finanzrecht der Zeit dem Fürsten mitunter ohne weitere Controle zu verwenden überlassen wird.

In Allem: der Vertragsgesichtspunct des do ut des, keine Identität zwischen Staats- und Volksinteresse und keine eigentlich rechtliche Verpflichtung zur Steuerleistung behufs Deckung des ganzen Finanzbedarfs.

Einzelne Beispiele aus Brandenburg 1342, Salzburg 1327, Oberbaiern 1302, 1307 bei Rau, Fin. I, Note a zu §. 249. — Eichhorn II, §. 306 (besonders über die Bete), III, §. 426, IV, 547. Ueber den Begriff „Bede" oder „Bitte" s. besonders

Digitized by Google

Zeumer a. a. O. S. 36 ff.; von „bitten" herrührend, früh mit Steuer identisch, auf den Ursprung der Besteuerung in den Territorien hinweisend (die Ableitung des Worts von bieten, gebieten, bei Lang, oder von Bate, gleich Hilfe, bei Möser, ist aufzugeben), lateinisch precaria, precatio, precatura, petitio, s. Waitz, Verfassungsgeschichte VIII, 394 ff., Fin. III, §. 32. — Besonders lehrreich sind die Verhandlungen in Sachsen, bei Falke a. a. O., und in Schlesien, bei Kries a. a. O., z. B. Kries S. 5, 23 ff. (die Biersteuer von 1546 soll nach Ablauf der bestimmten Zeit „ganz todt und alle sein"), wo die Belege für die leitenden Grundzüge der Gestaltung im Text.

Die politische Voraussetzung einer solchen Anordnung der Besteuerung war ein noch wenig entwickeltes Staatsleben, daher ein geringer Finanzbedarf. Die ökonomisch-finanzielle Voraussetzung war das Vorhandensein anderer Einnahmen, aus Domänen u. s. w., Gebühren, Regalien, welche wenigstens für gewöhnlich in der Hauptsache ausreichten.

An einzelnen Einnahmen eigentlichen Steuercharacters, welche von dieser vertragsmässigen Gewährung unabhängig waren, hat es dabei auch nicht immer gefehlt: ältere feste Steuern vom Grund und Boden, vom Hause, welche ein für allemal zu leisten waren und als eine Verpflichtung von Altersher anerkannt wurden, über welche hinaus dann aber um so weniger eine Steuerpflicht bestand, ältere Zölle u. dgl. m.

Im Einzelnen sind die Verhältnisse manchfach verschieden, der ganze mittelalterliche Reichthum an individuellen Gestaltungen tritt auch hier hervor, aber das Princip ist überall ziemlich dasselbe.

Je nach der Stellung des Königthums zum Land und Volk, nach der Entwicklung des Lehenswesens und der Ausbildung mehr oder weniger selbständiger Territorialherrschaften aus dem ursprünglichen Patrimonialgebiet und dem damit verwachsenden Lehensgebiet finden sich weitere Unterschiede nach Land und Zeit. Der Uebergang zur dritten Anordnungsform der Besteuerung, zur verfassungsmässigen Steuerbewilligung, gestaltet sich danach verschieden. Die Reichs- und Landessteuern erhalten früher und deutlicher den öffentlich-rechtlichen Character aufgeprägt, als die Territorialsteuern. Jene werden aber auch namentlich in Deutschland mit dem Verfall der Reichsgewalt unwichtiger, letztere mit der Ausbildung und Verselbständigung der Territorialherrschaften immer wichtiger und häufiger, so dass bei ihnen jenes vertragsmässige Feilschen um die Gewährung der Steuern practisch erklärlich wird.

§. 116. Besonders characteristisch erscheint diese zweite Form der Anordnung der Besteuerung im Steuerwesen der deutschen Territorien. Hier entwickelt sich im engen Zusammenhang mit den Bedürfnissen und fürstlichen Gesuchen nach Steuern und mit den Verhandlungen darüber die landständische Verfassung. Anfänglich und in manchen einzelnen Fällen noch bis ins 17. und

Digitized by Google

18. Jahrhundert hinein zeigt sich hier deutlich das geschilderte Verhältniss der vertragsmässigen Regelung der Steuern, zu deren Bewilligung, wenn überhaupt, so nur sehr unbestimmt eine Art öffentlich-rechtlicher Verpflichtung anerkannt wird.

Nur soweit es sich in den Territorien um reichs- und kreisverfassungsmässige oder auf den Reichstagen bewilligte Steuern handelt, wird im Allgemeinen, wenn auch mit manchen Weiterungen, eine solche Verpflichtung Seitens der Landstände zugegeben und besteht sie auch wenigstens formell nach dem Reichsrecht. (Eichhorn IV, §. 537, 547; Zachariä II, §. 219, S. 482, 483.) Der Haupttheil der sogenannten nothwendigen Steuern des älteren Reichsrechts. (Zachariä, §. 221.) Bei der Schwäche der Reichsgewalt, der Verwickeltheit und Strittigkeit des Reichsrechts, der oftmaligen Renitenz der Landesfürsten und städtischen Obrigkeiten selbst — so z. B. machen in Sachsen die Stände Schwierigkeiten, selbst die Türkensteuer in der Form des „gemeinen Pfennigs" zu zahlen, weil ihr Kurfürst diese Hilfe nicht selbst mitbewilligt habe (Falke, Tübinger Zeitschrift B. 31 S. 117) — hatte diese öffentlich-rechtliche Verpflichtung auch in diesen Fällen nicht immer die erforderliche practische Bedeutung. Um so weniger aber wurde darüber hinaus für die eigentlichen Territorial- und für die landesherrlichen Bedürfnisse eine Verpflichtung zur Steuerbewilligung eingeräumt, wenn es auch nach der Landesverfassung gewöhnlich einige dann speciell sogenannte nothwendige Steuern, wie z. B. die allgemeine Fräulein- oder Prinzessinsteuer für die Ausstattung sich vermählender fürstlicher Töchter, gab. Die übrigen Steuern für die Landesbedürfnisse waren daher sogenannte „freiwillige". (Zachariä II, 499.) Für sie hat sich jene vertragsmässige Regelung zwischen Fürst und Ständen länger erhalten. — In England nach der magna charta Zustimmungsrecht sämmtlicher Kronvasallen zum „Lehenhilfsgeld", auxilium, mit Ausnahme der drei genannten herkömmlichen Ehren- und Nothfälle (Gneist I, 280). — Noch nach dem 30jährigen Kriege war in Deutschland das Streben nach reichsgesetzlicher Anerkennung eines unbeschränkten Besteuerungsrechts der Landesherrschaft, wonach die Landstände und Unterthanen auch die Mittel zur Bestreitung der eigentlichen Landesausgaben in grösserem Umfang auf Begehr darzubringen schuldig sein sollten, nicht durchzusetzen. Der Kaiser verweigerte einer bezüglichen Ausdehnung des Reichsabschieds von 1654 §. 180 in einer Resolution von 1671 seine Zustimmung. (S. darüber Eichhorn IV, §. 547, Zachariä II, §. 219 S. 485.)

Erst mit dem immer weiteren Verfall des Reichs und dem Uebergang von Staatsfunctionen von ihm auf die Territorien, mehr noch mit der unvermeidlichen Ausdehnung der öffentlichen Thätigkeit, welche die Folge der Entwicklungen vom 15. bis 17. Jahrhundert und namentlich von der Mitte des letzteren an (nach dem dreissigjährigen Kriege) war und den Finanzbedarf ungemein steigerte, tritt das öffentlich-rechtliche Moment in der Besteuerung vor jenem privatrechtlichen Moment immer mehr hervor. Damit kommt die dritte Form der Anordnung der Besteuerung zum Durchbruch.

Aber wie die deutschen Territorien überhaupt doch bis zum Untergang des Reichs noch immer nicht ganz volle Staaten geworden, so blieb auch der landständischen Steuerverfassung, wo dieselbe nicht der fürstlichen Omnipotenz gewichen war, etwas von dem alten Character gewahrt. Die Besteuerung war auch in der Theorie der deutschen Cameralisten des 17. und selbst des 18. Jahrhunderts immer noch eine anomale, eine Ausnahme bildende Einnahmeart und in der landständischen Praxis nicht minder, obwohl sie meistens schon regelmässig bestand und die Bewilligung auf Zeit immer mehr zu einer Formalität herabsank. Vgl. Fin. I. §. 23, 24 (u. A. über Bodin, v. Seckendorff, v. Justi). So sagt z. B. Justi (System des Finanzwesens, Halle 1766, S. 349, 350), allerdings wesentlich aus einem politischen

Digitized by Google

Standpuncte urtheilend: Abgaben, Steuern, Schatzungen sollten dem Fürsten nicht auf beständig, sondern nur jährlich bewilligt werden. Sie seien deshalb „im eigentlichen und ursprünglichen Verstande" nicht zu den ordentlichen Einkünften des Staats zu rechnen.

Auch noch in manchen anderen, übrigens in den verschiedenen Territorien öfters verschiedenen und im Laufe der Zeit sich verändernden Einzelheiten der älteren landständischen Verfassung tritt der Character einer quasiprivatvertragsmässigen Regelung der Besteuerung öfters besonders prägnant hervor.

So wenn jeder Stand für sich eine Steuersumme bewilligt, keine Majorität von zwei Curien gegen die dritte entscheidet, die Stände vielmehr durch Pactiren unter einander sich bewegen, die Last in bestimmtem Verhältniss auf sich zu nehmen; wenn, wie öfters, ohne landesherrliche Organe die Erhebung der Steuer erfolgt, und dann jeder Stand seine übernommene Schuldigkeit selbst repartirt und den Gesammtbetrag abführt.

Gewöhnlich sind es Schatzungen oder sogenannte directe Steuern, Personal-, Einkommen-, Vermögen-, Grundsteuern, bei welchen die ständische Mitwirkung unentbehrlich ist. Bei manchen sogenannten indirecten Verbrauchssteuern, im heutigen finanzwissenschaftlichen Sinne des Worts, namentlich bei den verschiedenen Arten Zöllen, welche bald mehr Gebühr, bald mehr Steuer, bald Beides vereint sind, gingen die selbständigen Befugnisse des Landesherrn weiter und wurde das Recht, solche Abgaben aufzulegen, auf kaiserliche Ermächtigung zurückgeführt oder aus den allgemeinen Hoheitsrechten des Landesherrn abgeleitet.

Das Zollrecht wird in der älteren Auffassung, wie sie im deutschen Reichsstaatsrecht rechtliche Anerkennung gefunden, nicht zum Besteuerungsrecht gerechnet. Es bildete bis 1806 ein kaiserliches Reservatrecht, das nur kraft kaiserlicher Verleihung oder unvordenklichen Herkommens von Reichsständen und anderen Berechtigten ausgeübt werden konnte. (Zachariä II, §. 229 S. 547.) Vergl. indessen die Streitigkeiten zwischen dem Landesherrn und den Ständen Schlesiens über die Einführung des Grenzzolls 1556 u. ff. in Schlesien (Kries S. 72 ff., Genaueres bei Falke, Geschichte des Deutschen Zollwesens. S. auch v. Thüna, Reichszollrecht zur Zeit und nach den Grundsätzen des Sachsenspiegels. Hildebrand's Jahrbücher XII, 1869, S. 26.) Der Ertrag der Zölle und des Geleits gehörte zum landesherrlichen Kammergut. (Zachariä II, §. 209 S. 421.)

Doch findet wenigstens bei allgemeinen, auch im Territorium selbst erhobenen indirecten Verbrauchssteuern, wie bei den seit dem 15. und 16. Jahrhundert häufigeren, im 17. sich verbreitenden allgemeinen Tranksteuern und „Ziesen" (Accisen — über den Namen s. Fin. III, S. 71) auf verschiedene Lebensmittel, Gegenstände des gewöhnlichen Marktverkehrs und Kaufmannswaaren, principiell und besonders in früherer Zeit auch factisch eine ständische Bewilligung statt. Die Territorialherrschaft hat sich aber hier mehrfach früher und vollständiger als bei den directen Steuern, besonders nach dem dreissigjährigen Kriege, bei diesen Abgaben von dieser ständischen

Digitized by Google

Mitwirkung frei gemacht: mit ein Grund für die nunmehrige grössere Entwicklung der indirecten Verbrauchssteuern.

Z. B. ständische Bewilligung einer Biersteuer in Schlesien an den König im 16. Jahrhundert, aber bei der Verwaltung von vornherein die ständische Mitwirkung beschränkter als bei den sogenannten Schatzungssteuern. (Kries a. a. O. S. 63 ff., mit näherer Ausführung über die Entwicklung und den Verlust des ständischen Einflusses bei dieser Steuer. Fin. III, §. 39.) — Bewilligung einer sehr ausgedehnten Ziese (Getränke, Getreide, Feld- und Gartenfrüchte, Marktvieh, alle Erzeugnisse und Arbeitsstoffe der Handwerke) Seitens der Stände in Sachsen, Falke (Tübinger Zeitschrift 30, 400 ff.), in 1438 und später mehrfach, besonders Tranksteuer (Wein, Bier); im 16. Jahrhundert desgleichen. — Vgl. v. Inama-Sternegg, Accisestreit im 17. und 18. Jahrhundert, Tübinger Zeitschrift XXI, 515 ff., 527. Gliemann, Einführung der Accise in Preussen, eb. 1873. 175. In Brandenburg 1641 allgemeine Accise noch nach Landtagsbeschluss Nach zeitweiliger Aufhebung Wiedereinführung und Neuordnung 1658, 1667, 1680, im Wesentlichen mit immer weiterer Zurückdrängung der ständischen Mitwirkung dabei, auch in Betreff der Verwaltung, die in den Städten aus der städtischen mehr zur landesfürstlichen wird. (Gliemann S. 208.)

C. — §. 117. Die verfassungsmässige Steuerbewilligung.

So wird hier die Anordnung der Besteuerung genannt, wenn die Bevölkerung persönlich und politisch frei und, obgleich etwa — und gewöhnlich — nur durch Vertretungskörper verschiedener Organisation, dazu berechtigt ist, das Steuerwesen selbständig, wenn auch in Verbindung mit der Staatsgewalt, zu regeln, aber wenn anderseits auch im Bedarfsfall eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung zur Steuerbewilligung anerkannt ist und eigentlich für selbstverständlich gilt, nur dass auch das Vorhandensein des Bedarfsfalls selbst dabei der Entscheidung der Bevölkerung oder Volksvertretung unterliegt.

Die Voraussetzung dieser Art der Anordnung der Besteuerung ist die im Volksbewusstsein anerkannte, im öffentlichen Recht zur Geltung gelangende Identität des Staats- und Volksinteresses und daraus resultirend die Idee einer Steuerpflicht. Die Besteuerung erscheint hier als nothwendige Bedingung der Erfüllung der Staatszwecke und damit der Lebensaufgaben des Volks selbst. In der Besteuerung schafft und gewährt sich das Volk also seine eigenen Lebens- und Gedeihensbedingungen. Eben hierin liegt auch der Grund zu einer öffentlich-rechtlichen Verpflichtung, die einmal erforderlichen Steuern zu bewilligen, und die Unzulässigkeit — ja eigentlich die Sinnlosigkeit — eines eigentlichen Steuerverweigerungsrechts, wenigstens in jedem anderen als dem formalen Sinne.

Die verfassungsmässige Steuerbewilligung ist die Form der Anordnung der Besteuerung bei freien Culturvölkern mit entwickeltem oder doch sich entwickelndem öffentlichen, insbesondere Staats-

Digitized by Google

leben. Ihre specielle Form ist nach der Form der politischen Verfassung verschieden. Aber der Gedanke, dass die Besteuerung frei anerkannte Bedingung, nicht des Staatslebens an sich, sondern des letzteren um des Volkslebens willen und deswegen eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung des Volkes gegenüber dem Staate sei, geht überall erkennbar hindurch.

Die Städte-Republiken des Alterthums, besonders die Demokratieen, die modernen Staaten mit republikanischer und constitutionell-monarchischer Verfassung sind die wichtigsten Beispiele von verfassungsmässiger Steuerbewilligung.

Die mittelalterlichen selbständigen städtischen Gemeinwesen bieten verwandte Erscheinungen. Die Entwicklung der Besteuerung in ihnen ist besonders lehrreich. S. jetzt Fin. III, §. 25 und die dortigen Citate aus Gierke's Genossenschaftsrecht (besonders Kap. 4 des Bands II). Frühzeitige Anerkennung „öffentlicher Bedürfnisse der Stadt als solcher" (Beispiele a. a. O.) und im Zusammenhang damit einer wahren öffentlich-rechtlichen Steuerpflicht als Bürgerpflicht.

Der reichsständische Staat des Mittelalters und das Territorium mit landständischer Verfassung sind regelmässig auf dem Uebergang von jener älteren mehr privatrechtlichen Regelung zu dieser neueren verfassungsmässigen Bewilligung der Besteuerung begriffen. Die Entwicklungsgeschichte der ständischen Mitwirkung an der Besteuerung, namentlich auch in den deutschen Territorieen, bildet daher einen besonders belehrenden Fall der hier mitspielenden Factoren.

Die Entwicklung des landständischen Steuerbewilligungsrechts in Deutschland zeigt sich zuerst in mancherlei thatsächlichen Verhältnissen, nach und nach auch in der Gestaltung des öffentlichen Rechts selbst.

Die gewährten Steuern bürgern sich immer mehr als bleibende Einrichtung ein. Eine eigene Verwaltung und ein besonderes Cassenwesen wird für sie geschaffen und wird eine bleibende Institution: die landständische Steuerverwaltung, bei gewissen Steuern auch die ständische Erhebung, ständische Ausschüsse zur Controle, ständische Schatzcollegien, eine besondere Landessteuercasse, in welche unter ständischer Verwaltung die Steuererträge fliessen und aus welcher die bestimmten Ausgaben bestritten werden, neben der Kammercasse, welche die Domanial- und Regaleinnahmen bezieht. (Näheres darüber Fin. I, §. 90, 215. S. auch Zachariä II, §. 210, 220, besonders S. 495, §. 227. Eichhorn III, 255.)

Die speciellen Bedingungen bei der Steuerbewilligung werden zwar lange nach Möglichkeit von den Ständen in der früheren Weise beibehalten, aber nicht nur wegen der Schwächung der ständischen Macht gegenüber der Regierung, sondern nach der Natur der neuen Staatsverhältnisse werden sie practisch immer bedeutungsloser und von der Regierung mit Erfolg bei einer immer grösseren Reihe von Ausgaben, welche eben öffentliche Zwecke betreffen, bekämpft. Sie werden so zu einer blossen Formalität und verschwinden endlich.

Es bildet sich schliesslich die Anschauung einer Verpflichtung zur Steuerbewilligung aus und findet auch im öffentlichen Recht ihre Anerkennung. Das ältere Steuerverweigerungsrecht wird practisch obsolet und eine blosse Formalität. So wird namentlich seit dem 17. Jahrhundert in den deutschen Territorieen den Ständen ein Recht, die in Ermangelung anderer Einkünfte zur Deckung der Landesbedürfnisse nothwendigen Steuern zu verweigern, mehr und mehr abgesprochen. Die Reichsgerichte sollten in solchem Fall die Einwilligung ergänzen. (Zachariä II, §. 222, S. 502, freilich in einem gewissen Widerspruch mit der kaiserlichen Resolution von 1671, s. oben §. 116.)

Den vorläufigen Abschluss hat die Entwicklung des Steuerbewilligungsrechts in Deutschland in den neuen landständischen Verfassungen dieses Jahrhunderts erhalten. Im Einklang mit der hier dargelegten Auffassung gehen „alle neueren Verfassungsurkunden von dem Grundsatze aus, dass die Unterthanen und resp. die Stände die Mittel zur Deckung der Staatsbedürfnisse zu gewähren verpflichtet seien, insoweit sie nicht aus den vorhandenen dazu bestimmten Mitteln

Digitized by Google

(Staatsgütern, Domänen) zu bestreiten sind. Sie erkennen daher kein Steuerbewilligungsrecht in dem Sinne an, dass die für den Staatsbedarf nothwendigen Steuern auch willkürlich verweigert werden könnten und sprechen dies meistens indirect auch dadurch aus, dass sie den Ständen verbieten, die Bewilligung der Steuern mit einer Bedingung zu verbinden, welche nicht den Zweck und die Verwendung derselben selbst betrifft". (H. A. Zachariä II, §. 222, S. 505.)

Die Voraussetzung für die Steuerbewilligung ist dann aber, in Uebereinstimmung mit dem jetzigen deutschen Staatsrecht, dass zuvor das Bedürfniss anerkannt sein muss, d. h. dass die Ausgabe als nothwendig und andere Deckungsmittel als nicht vorhanden oder als nicht ausreichend nachgewiesen werden. Das Steuerbewilligungsrecht steht daher hier mit der Vorlage des Ausgabe- und des gesammten Einnahmeetats an die Volksvertretung in Verbindung. Namentlich haben die deutschen Ständekammern demnach auch bei der Feststellung der Domanialeinnahmen aller Art mitzuwirken und verschwindet in der Consequenz der modernen Staatseinheit und Finanzeinheit die ehemalige Trennung zwischen Kammer- und Landessteuercasse, wie dies im ersten Bande schon erörtert worden ist. (Fin. I, §. 90 ff., 215. Ueber die Besteuerung nach neuerem und jetzigem Deutschen Staatsrecht und über den Umfang des Steuerbewilligungsrechts der Landstände siehe Zachariä II, §. 222 und 223. Ueber das zum Theil etwas abweichende preussische verfassungsmässige Recht v. Rönne, preussisches Staatsrecht 3. A. I, 1. Abth. §. 69, 70.)

Dem richtigen finanzwissenschaftlichen Begriff der Steuer entspricht es auch, dass sich das Steuerbewilligungs- und Mitregulirungsrecht des Volks, bez. seiner Vertreter auf alle unter diesen Begriff „Steuer" fallenden Arten von Abgaben bezieht, daher namentlich nicht nur, wie früher öfters, auf die sogenannten directen Steuern, sondern auch auf alle die verschiedenen indirecten Steuern, darunter solche, welche, wie das Zollrecht, nach dem älteren Rechtsbegriff nicht zum Steuerrecht, sondern zum sogenannten Kammergut gehörten und wie Gebühren und Finanz-Regalien, von denen im Ganzen dasselbe gilt.

Das ist im neueren deutschen Staatsrecht auch anerkannt (Zachariä, II, 512). Am Langsamsten und wenigstens in der Praxis noch heute nicht immer vollständig ist dieser Grundsatz bei den Gebühren und Regalien zur Geltung gelangt. Es erklärt sich dies auch aus dem rechtsgeschichtlichen Zusammenhang des Gebührenwesens und der Regalien mit dem Kammergut und mit der Ausübung von Hoheitsrechten und heute noch aus der Verbindung dieser Einkünfte mit der allgemeinen Staatsverwaltung. Im Princip ist aber auch hier stets die Bewilligung der Volksvertretung zu verlangen und in allen wichtigeren Fällen, bei den Gerichts-, Verkehrsgebühren (Posttaxen, Eisenbahntarife, Telegraphentaxen), bei den Regalien, welche nur Steuerform sind (Salz, Tabak), erfolgt auch die Mitwirkung dieser Vertretung bei der Regelung der Taxen häufig, wenn auch nicht überall, nicht immer allgemein noch auf allen Gebieten gleichmässig (vgl. Fin. I, §. 296, S. 780 über Eisenbahnen und oben S. 69 über Post, Telegraphie). Dann muss aber hier und in den zahlreichen untergeordneten Fällen bei einzelnen Verwaltungszweigen das Recht zur alleinigen Regelung der Taxen im „Verordnungswege" durch die Staatsgewalt „nach constitutionellem Staatsrecht" auf gesetzliche Ermächtigung der Volksvertretung zurückgeführt werden.

Im Princip macht es keinen Unterschied, ob das ganze Volk unmittelbar die Steuer bewilligt, wie mitunter in reinen Demokratieen, oder ob dieses verfassungsmässige Recht, wie die sonstige Mitwirkung an der Gesetzgebung, durch Vertreter ausgeübt wird; ebenso wenig, ob Volkssouveränetät im vollen Sinne anerkannt ist

Digitized by Google

(Schweiz, Belgien, Frankreich) oder die Staatsgewalt als ein selbständiger Factor neben dem Volk oder der Volksvertretung steht; auch nicht, ob die Verfassung eine republikanische oder constitutionell-monarchische; noch ob sie eine ständische ist und der Beschluss von Volkstheilen, z. B. politisch bevorrechteten Ständen oder von Volksvertretungen, welche auf Grund eines Wahlcensus (Vermögen, Steuer) gebildet sind, das ganze Volk bindet. In allen diesen Fällen, von der alten landständischen Verfassung mit ihrer späteren Entwicklung des Steuerbewilligungsrechts an bis zu den modernen Verfassungen mit allgemeinen directen Volkswahlen und bis zum schweizerischen Referendum, ist der hervorgehobene Gedanke, dass die Besteuerung Staats-, weil Volksinteresse und deshalb eine allgemeine Pflicht sei, der leitende. Er ringt sich auch schon in der älteren deutschen landständischen Verfassung trotz aller Schwierigkeiten, welche die eigenthümliche Verwickeltheit der politischen Verhältnisse bietet, und aller Cautelen, mit welchen die Stände den älteren Standpunct der „freiwilligen" Gewähr der Steuer festzuhalten suchen, wie bemerkt, dennoch hindurch.

„Der Durchbruch des Gedankens der Steuerpflicht ist ein ungeheurer sittlicher und geistiger Fortschritt. Welche Abstraction, einem unpersönlichen Wesen ohne jede genaue Abrechnung im Einzelnen einen freiwilligen (?) Antheil an allem Einkommen der Staatsbürger zu gönnen! Welch sittliches Vertrauen, welche complicirte Organisation setzt das voraus. Kein Wunder, dass die Völker Jahrhunderte lang gegen diesen Gedanken sich gesträubt, dass sie ihn jetzt noch entfernt nicht ganz begriffen haben und daher so vielfach noch mit den finanziellen Mitteln und Formen älterer Zeiten wirthschaften müssen" (G. Schmoller).

Im Jahrbuch des Deutschen Reichs 1877 S. 112. Vgl. überhaupt hier den Schluss dieser Abhandlung S. 104—114.

Es bedarf keiner weiteren Ausführung, dass die verfassungsmässige Steuerbewilligung für unsere Rechts- und Culturstaaten als die passendste Form der Anordnung der Besteuerung erscheint. Auch die Finanzwissenschaft hat zu betonen, dass diese Form die relativ grösste Bürgschaft für die gute Ordnung des Staatshaushaltes und für die richtige Durchführung der Besteuerung bietet, mehr wie auch in der besten absoluten Monarchie die Form der „Auflegung".

Die Handhabung der verfassungsmässigen Steuerbewilligung hängt von der speciellen Verfassungsform ab. Sie ist daher nach letzterer sehr verschieden und von verschiedener practischer Bedeutung für die Finanzen. Darauf näher einzugehen, ist hier indessen nicht die Aufgabe.

Digitized by Google

II. Die Besteuerung und die ständische Gliederung der Bevölkerung.

§. 118. Der Ausdruck „ständische Gliederung" wird hier im weiteren Sinne genommen und umfasst daher sowohl die Personalstandsverhältnisse, die Unfreiheit mit ihren verschiedenen Abstufungen und die Freiheit, als auch die politischen Standesverhältnisse unter den Freien. Namentlich sind in letzterer Hinsicht die verschiedenen bevorrechteten Stände von der übrigen Bevölkerung, sowie besonders die Stände, welchen allein eine Mitwirkung bei der Besteuerung zusteht, von den anderen Volksclassen zu unterscheiden.

A. Unfreie im vollen Sinne, Sclaven, sind als unpersönlich und ohne vermögensrechtliche Fähigkeit nicht unmittelbar steuerpflichtig. Wohl aber kann ihr Herr für sie besondere Steuern, nach ihrer Zahl und Gattung, zu entrichten haben, wie dies vorgekommen ist.

Vgl. Fin. III, §. 7, 9. In Athen „scheint eine Besteuerung der Sclaven selbst stattgefunden zu haben; diese wäre dann die einzige unmittelbare und regelmässige Besteuerung von einem Theile des Vermögens der Bürger ausser den Liturgieen". (Böckh I, 448.) — Auch in Rom hat der Herr für den Sclaven zu zahlen und zwar — wenigstens in der späteren Zeit — keine gleiche Kopfabgabe, sondern eine nach dem Werth der Sclaven abgestufte. (Marquardt, römische Staatsverwaltung II, 229; Rodbertus in Hildebrands Jahrbüchern VIII, 393.) — In Nordamerica sind Steuern auf die Sclaven auch durch die Union beabsichtigt gewesen 1789, (S. Adams, Tübinger Zeitschrift 1879, S. 728.)

B. Unfreie minderen Grads, Leibeigene, Hörige, Schollenpflichtige u. s. w., können doch der Staatsgewalt gegenüber zugleich als Unterthanen gelten und dann auch direct gegen sie steuerpflichtig sein. Sind sie auf dem Boden des Grundherrn angesiedelt und diesem zu Diensten und zu Grundabgaben von dem ihnen überlassenen Boden verpflichtet, so unterliegen sie gewöhnlich nur mittelbar der öffentlichen Besteuerung. Die letztere trifft zunächst den Grundherrn als solchen und dieser vertheilt die Last weiter auf seine Hörigen oder erhöht deren sonstige Abgaben zu diesem Zweck.

(Vgl. Fin. III, §. 10.) Letzteres Verhältniss scheint in der späteren Kaiserzeit in Rom bestanden zu haben, wo die Colonen den wichtigsten Theil der Kopfsteuerpflichtigen bildeten, ihre Kopfsteuer vom Herrn des Guts zugleich mit der Grundsteuer eingezahlt, aber wieder von ihnen eingetrieben wurde (Marquardt II, 236). — Im mittelalterlichen ständischen Staat werden die Unfreien (ein damals ohnehin so schwankender Begriff, mit manchen Abstufungen!) wie andere „Unterthanen" mitbesteuert (vgl. Fin. III, §. 22, 34, 38). Der Reichsbesteuerung, z. B. im 15. Jahrhundert dem „gemeinen Pfennig", unterliegen auch die Unterthanen der Reichsstände unmittelbar (Eichhorn III, 168, 320). Mit der steigenden Entwicklung der Territorialgewalt werden aber nur die Reichsunmittelbaren besteuert. Ihr sogenanntes Subcollectationsrecht gilt dann gegenüber allen ihren Untergebenen (Zachariä II, 482).

Digitized by Google

C. Unter den Freien scheiden sich zunächst wieder die Einheimischen, die Bürger oder Unterthanen, von den Fremden. Die Steuerpflicht betrifft als staatsbürgerliche Pflicht zunächst nur die ersteren. Die Besteuerung wird aber in der Form von Schutzgeldern u. dgl. auch gern auf die Fremden ausgedehnt, sobald dies nach den thatsächlichen Verhältnissen, daher vor Allem nach der Zahl und dem Wohlstand der Fremden practisch ist, z. B. im griechischen Alterthum. Im Laufe der modernen Steuerentwicklung hat sich eine immer allgemeinere und vollständigere Besteuerung der Fremden ausgebildet, wie unten bei der Erörterung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Besteuerung näher nachgewiesen werden wird (§. 165 ff.).

Vgl. Fin. §. 7. Das athenische und auch wohl sonst in griechischen Städten vorkommende Metoikion oder Schutzgeld der ansässigen Fremden musste jeder Fremde nach einer bestimmten Zeit des Aufenthalts zahlen; in Athen 12 Drachmen jährlich. Befreiungen kamen vor (Böckh I, 445—448). — Ursprüngliche Beschränkung der Steuerpflicht in den mittelalterlichen Städten auf die städtischen Bürger, diese Pflicht eine Folge des Bürgerrechts, später Ausdehnung der Besteuerung auf die Einwohner (Gierke II, 698, Fin. III, §. 28). — Wichtiger als für die Staatsbesteuerung ist die Frage der Besteuerung der „Fremden" (und „Forensen") noch jetzt für die Gemeinden.

D. — §. 119. Am Wichtigsten ist für uns wieder die Betrachtung des mittelalterlichen ständischen Staats und seiner Fortsetzung in den Uebergangstaatsformen bis zur Gegenwart, speciell in den deutschen Territorien.

Vgl. besonders Eichhorn und Zachariä an den oben S. 270 genannten Stellen, z. B. Eichhorn III, 247. Zachariä I, 548, II, 495.

Hier tritt namentlich der Gegensatz der mit dem Steuerbewilligungsrecht ausgestatteten Stände — gewöhnlich, aber nicht immer, die bekannten drei, Prälaten, Ritterschaft, Städte, bisweilen vier, mit Bauern (Tirol) — zu den „Hintersassen" dieser Stände, vor Allem ihren Bauern, dann zu den „Kammerbauern" auf den landesherrlichen Domänen und zu etwaigen sonstigen, meistens in den Landständen nicht vertretenen „freien Leuten", Bauerschaften u. s. w. auch für das Steuerwesen als practisch wichtig hervor. Solche freie Leute, besonders ganz freie Bauerschaften, konnten nicht willkürlich besteuert werden (Holstein).

Einige Analogie bietet sich in dem Steuerbewilligungsrecht eines Volks nicht nur für sich, sondern auch für unterworfene Länder (antike Staaten), für Colonieen u. dgl. m. (z. B. ehemalige schweizerische „gemeine Herrschaften").

Auch die älteren politischen Standesverhältnisse haben regelmässig eine ökonomische Basis: wirthschaftliche Verhältnisse,

Digitized by Google

namentlich Verschiedenheiten der Art und Grösse des Besitzes und Erwerbs der Bevölkerung und bezügliche Satzungen der wirthschaftlichen Rechtsordnung, der Eigenthums- und Erwerbsordnung liegen ihnen mit zu Grunde. Und umgekehrt diese politischen Standesverhältnisse führen wieder zu verschiedenen wirthschaftlichen Berufen und demgemäss zur Divergenz der wirthschaftlichen Interessen.

Vgl. Schäffle, Socialer Körper I, 299 ff., III, 90 ff. Er fasst das Ständewesen als Schichtung nach Berufsunterschieden, das Classenwesen als Schichtung nach Besitz und Nichtbesitz, innerhalb des Besitzes nach Besitzgrösse und Besitzart auf. Unsere Auffassung hier steht damit nicht in Widerspruch.

Die bevorrechteten Stände speciell, zuerst der erste und zweite Stand, höhere Geistlichkeit und Adel im älteren ständischen Staatswesen, sind in ökonomischer Hinsicht vorwiegend die Eigenthümer des nationalen Grund und Bodens, besonders der ländlichen Grossgüter, die Bezieher der Grund- und Kapitalrente. Die Grundrente fällt ihnen auch vermittelst des Zehnten und anderer Grundabgaben von dem ihnen nicht rein privateigenthümlich gehörenden Boden mit zu. Die Kapitalrente beziehen sie aus Leihkapitalien, welche sie aus ihrem Renteneinkommen bildeten und, wie die Geistlichkeit, durch Schenkungen, Stiftungen u. s. w. erhielten. Der dritte Stand, die Städte des Mittelalters und der folgenden Jahrhunderte bis auf unsere Zeit, nehmen wenigstens in ihren bevorrechteten Classen (Patriciat, Geschlechter) und in ihrem Vollbürgerthum (zünftlerische Handwerksmeister u. s. w.) ebenfalls an dem Bezug der Grund- und Kapitalrente Theil, als städtische Haus- und auch als ländliche Grundbesitzer, als Kapitalverleiher. Sodann haben sie ein mehr oder weniger umfangreiches Rechtsmonopol und mindestens ein factisches Monopol des Gewerbsbetriebs, des Handels, des Geldgeschäfts und beziehen daraus, im Wesentlichen ausschliesslich, den durch die monopolistische Stellung oft gesteigerten Gewerbsgewinn nebst der durch die eigene Verwendung des Kapitals im Geschäft erworbenen Kapitalrente.

Die drei Stände des älteren ständischen Staats, welche gewöhnlich allein das Steuerbewilligungsrecht haben, sind daher die Hauptrepräsentanten der „besitzenden Classen" jenes Zeitalters, namentlich der reichere und in jeder Hinsicht unabhängigere Theil dieser Classen. Die beiden ersten Stände vertreten dann wieder vornemlich das Interesse des ländlichen, besonders des Grossgrundbesitzes und der ländlichen Rohproduction, der dritte Stand dasjenige des mobilen Kapitals, der Stoffveredlung und des Handels.

Den drei Ständen stehen die Bauern, die Hintersassen auf den Gütern der bevorrechteten Stände, die Kammerbauern, dann die eigentlichen unteren „arbeitenden Classen", welche keinen Grundbesitz in Land und Stadt und keinen selbständigen städtischen Gewerbebetrieb haben, die Masse der Tagelöhner u. s. w., gegenüber. Die Bauern auf eigenem und selbst die gegen Dienste und Abgaben auf fremdem Boden angesiedelten Bauern lassen sich zwar noch zu den „besitzenden Classen" der Periode des ständischen Staats rechnen. Aber ihre Grundrente theilen sie im Zehnten und den mancherlei Abgaben mit dem Grundherrn und der Kirche und die kleineren Bauern sind überwiegend nur noch Bezieher von selbst verdientem Arbeitseinkommen. Letzteres ist in der Form des vertragsmässigen Arbeitslohns die alleinige ökonomische Basis des Taglöhnerstands und der Gewerbsgesellen u. s. w.

Die nicht mit dem Steuerbewilligungsrecht ausgestatteten Stände sind daher doch die Hauptvertreter der „nicht-besitzenden"

Classe oder des ärmeren und abhängigeren Theils der besitzenden Classe des Zeitalters.

In den älteren deutschen landständischen Verfassungen kommt den Landständen ein Steuerbewilligungsrecht für diese Insassen der landesherrlichen Aemter, die Kammerbauern, nicht zu. Meistens hängt aber auch hier die Rechtmässigkeit der Besteuerung dieser Leute Seitens des Landesherrn allein davon ab, dass die Stände allgemein die Nothwendigkeit der Steuer anerkannt hatten (Zachariä I, §. 108 am Schluss, S. 550).

Der Gegensatz zwischen „besitzenden" und „nicht-besitzenden" oder zwischen vornemlich Renteneinkommen und Arbeitslohn beziehenden Classen ist die eigentliche Grundlage des socialen Classengegensatzes. Dieser letztere tritt aber im ehemaligen ständischen Staatswesen überhaupt und auch auf dem Besteuerungsgebiet nur ausnahmsweise als solcher hervor. Man muss nur nicht übersehen, dass sowohl dieser sociale Gegensatz wie derjenige der wirthschaftlichen Berufs- und Erwerbsinteressen, des ländlichen Grundbesitzes und des städtischen Kapitals, hinter dem die Zeit noch fast allein beherrschenden politischen Classengegensatz schon verborgen liegt. Die Steuerkämpfe haben daher zwar noch kaum einen socialen Anstrich, wie etwa diejenigen über Grundlasten u. dgl., und auch noch nicht so deutlich ausgeprägt den Character des wirthschaftlichen Interessenkampfs zwischen Stadt und Land, Grundbesitz und mobilem Kapital, Rohproduction und Stoffveredlung, sondern sie tragen vorwiegend einen politischen Character. Sie drehen sich um die von der Regierung zugemuthete Uebernahme von Steuern überhaupt und um deren Vertheilung unter die bevorrechteten Stände. Diese suchen sich dann die Last gegenseitig zuzuschieben, wobei jene wirthschaftlichen Interessengegensätze doch schon mehr hervortreten. Im Uebrigen gilt es allen drei Ständen, namentlich den zwei ersten, Prälaten und Ritterschaft, als selbstverständlich, dass die vom Stande übernommene Steuer alsdann möglichst mit auf die eigenen Unterthanen, Hintersassen, die Bauern u. s. w. gewälzt wird.

Dies wird auch im öffentlichen Recht anerkannt: nachdem in Deutschland die rechtsgeschichtliche Entwicklung dahin geführt hatte, die Reichssteuern nur auf die Reichsunmittelbaren zu legen, erhielten diese die Befugniss, ihre Unterthanen entsprechend herbeizuziehen („Subcollectationsrecht" der Reichsstände), und wesentlich ebenso ging es bei den Landständen in Betreff der bewilligten Landessteuern (Zachariä II, §. 219, S. 482, 483, Eichhorn IV, 306). Die Ritterschaft erhält ihre Steuerfreiheit um so leichter, je bereitwilliger sie das ihr zugemuthete Steuerquantum von ihren Unterthanen einhebt (s. Zachariä II, 526).

Die Besteuerung des ständischen Staats hat dadurch doch schon eine wichtige socialpolitische Wirkung, indem sie

Digitized by Google

die nichts oder wenig besitzenden Classen besonders belastet, die besitzenden Classen verhältnissmässig schont.

Nur hat diese Periode diese Wirkung theils nicht voll erkannt, theils als nothwendig und berechtigt hingenommen, weil dies Alles eine Folge der als selbstverständlich und richtig geltenden ständischen Gliederung war. Erst die folgende Periode des modernen Staats, in welcher wir noch mitten inne stehen, hat die volle Erkenntniss dieses Sachverhalts gewonnen und in der Theorie schon vielfach, wenn auch noch nicht allgemein, und auch noch selten principiell, in der Praxis wenigstens mehr und mehr begonnen, daran Anstoss zu nehmen und nach Verbesserungen zu suchen, die freilich noch nicht principielle sind, weil die Besitzgliederung noch für ebenso selbstverständlich und richtig als ehedem die ständische Gliederung gilt. (S. §. 156 ff.)

In der älteren ständischen Periode des Steuerwesens geht das Streben dann auch vornemlich nur etwa darauf, zwischen den bevorrechteten Ständen die Grundsätze der Gerechtigkeit, d. h. der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung mehr zu verwirklichen: wenn der eine Stand mitsteuert, soll es auch der andere, und möglichst in richtigem Verhältniss, wobei aber immer das Herkommen eine Richtschnur mit abgiebt.

Allerdings bezieht sich das Verlangen der Reichsgesetze, dass bei der Vertheilung der Steuer auf die Unterthanen „Gleichheit gehalten" werde (z. B. Reichsabschied von 1542 bei der Türkensteuer, bei Eichhorn IV, 306) nicht nur auf die Vertheilung unter den drei Ständen, sondern auch auf diejenige unter den Unterthanen der Stände. Aber in der Praxis hing die Ausführung doch ganz von den Ständen selbst ab. Auch bei den Landessteuern war es ebenso. Eine unmittelbare Besteuerung der Hintersassen der Stände durch die Landesregierung liess sich kaum durchführen (Zachariä II, 524, besonders die Noten). — Ueber die Entwicklung der „Stadtsteuern", welche die Städte dem König zu leisten hatten, in Deutschland s. Gierke II, 711, Zeumer a. a. O. S. 59 ff. und Fin. III, §. 21. Die Stadt als Körperschaft wird besteuert, die Vertheilung der Steuer auf ihre Bürger ist ihre innere Angelegenheit. Es gelingt dem Königthum (und Fürstenthum) meist nicht, die Stadteinheit zu durchbrechen und die einzelnen Bürger unmittelbar zu besteuern (Fin. III, S. 47, 76).

In der späteren Zeit der absoluten Monarchie werden beide Grundsätze der Gerechtigkeit schon mehr individualistisch, nemlich in Bezug auf die einzelnen Steuerpflichtigen, zu verwirklichen gesucht — so bei den Grundsteuerreformen des 18. Jahrhunderts, wo aber die Steuerprivilegien doch gewöhnlich immer noch erhalten, wenn auch mitunter etwas vermindert werden.

In der neueren und neuesten Zeit, in der socialen Epoche der Besteuerung, wie man sie nennen kann, bestrebt man sich, die richtige Verhältnissmässigkeit der Besteuerung mit Rücksicht auf die individuelle Leistungsfähigkeit, welche vom Besitze, von der Art des Erwerbs und der Grösse beider mit abhängt, herbeizuführen. Mit nach diesem Gesichtspunct erfolgt daher jetzt die Prüfung der bestehenden Steuern auf ihre Wirkungen und die

Digitized by Google

Forderung von Reformen im Steuerwesen: ein Gesichtspunct, der dem ständischen Staate noch fehlt (§. 156 ff.).

E. — §. 120. Steuerfreiheiten — als Folge von Standesverhältnissen.

Die ständischen Verhältnisse der Bevölkerung sind sehr häufig auch die Ursache von Steuerfreiheiten gewisser Stände, daher ihrer Mitglieder, von der Besteuerung überhaupt oder von bestimmten Arten von Steuern gewesen.

Hierher gehört schon der Fall, dass der vollfreie Bürger wenigstens von directen persönlichen, d. h. auf der Person als solcher haftenden Abgaben frei bleibt.

Es entspricht dies der Auffassung von der persönlichen Freiheit in vielen Zeitaltern, so im classischen Alterthum, bei den Griechen und Römern, und im Mittelalter, besonders bei den Deutschen. Die Personalsteuer gilt als Merkmal der Unfreiheit oder doch des fehlenden vollen Staatsbürgerrechts, wie im Fall der Besteuerung der Provinzialen im römischen Reiche, der Romanen in den älteren germanischen Reichen auf ehemals römischem Reichsgebiet. Das Streben, auch Freiheit von Grundabgaben für den in vollem Eigenthum des freien Bürgers stehenden Boden zu erlangen oder zu erhalten, ist eine mitunter gezogene weitere Consequenz dieser Auffassung der persönlichen Freiheit.

Vgl. Fin. III, §. 6, 9, 15, und an anderen Stellen. „Unter allen Abgaben widerstreiten nicht nur im Allgemeinen, sondern auch nach den Grundsätzen der Alten keine mehr dem Gefühl der Freiheit als persönliche Steuern; in Athen war es anerkannt, dass nicht vom Körper, sondern vom Vermögen gesteuert werden müsse: aber auch das Vermögen der Bürger wurde nur im Nothfall besteuert, oder unter einer ehrenvollen Form" (Böckh I, 407). — Aehnlich in Rom die persönliche Abgabe ein Zeichen der (politischen) Unfreiheit, am Schimpflichsten die gleiche Kopfsteuer der asiatischen Despotieen. Alle Provinzialen zahlen im römischen Reich ein tributum capitis, das als Zeichen ihrer Unfreiheit gilt (Marquardt II, 791). — Auch „den Deutschen erschien die Verpflichtung zur Kopfsteuer als eine Minderung der persönlichen Freiheit". „Es gehört zum Wesen der wahren Freiheit, dass einer nicht in den öffentlichen Steuerrollen steht; es wird ausdrücklich als eine Aufhebung derselben bezeichnet, wenn er dem öffentlichen Tribut unterworfen wird." So in der merovingischen Zeit des fränkischen Reichs (Waitz II, 577). Auch im carolingischen Reich galt „der Grundsatz, dass der Freie weder von seinem Lande, noch von seiner Person eine öffentliche Abgabe zu entrichten habe, als Regel" (Waitz IV, 96). „Auch eine Steuer vom eigenen Grund und Boden ist den Deutschen ursprünglich unbekannt." Daher fraglich, ob die römische Grundsteuer im fränkischen Reich auf deutsche Grundbestizer angewandt worden (s. darüber Näheres bei Waitz II, 579 ff., Eichhorn I, 675, Zöpfl II, 220, Walter I, 131, Fin. III, S. 39. — Ueber die „Allgemeinheit" städtischer Personalsteuern in Basel s. Schönberg a. a. O. Fin. III, §. 28).

Eine zweite Art Steuerfreiheiten bezieht sich auf die bevorrechteten Stände unter der freien Bevölkerung. Diese Steuerfreiheiten spielen wiederum im ständischen Feudal- und Patrimonialstaate des späteren Mittelalters und in den aus ihm hervorgegangenen Staatswesen der Uebergangsperiode bis zur Gegenwart eine wichtige Rolle. Es sind dabei aber nach dem rechtlichen Ursprung und der ökonomischen Bedeutung dieser Freiheiten Unterschiede zu beachten.

Digitized by Google

Vgl. Eichhorn I, §. 95, 114, II, §. 329, III, 426, IV, 547; Zachariä II, §. 225, 226. Er unterscheidet Steuerfreiheiten unter Berufung auf gewisse, dem gemeinen Recht entnommene Exemtionsprivilegien, ferner solche, welche sich auf andere schon begründete als Aequivalent geltende Verpflichtungen stützen, endlich solche, welche auf specieller Zusicherung oder Verleihung der Freiheit beruhen.

1. Die Steuerfreiheit kann eine solche des Standes als solchen und eine wahre (reelle) Steuerfreiheit von Anfang an sein, der keine andere ökonomisch messbare Leistung des Standes und der zu diesem gehörigen Person entspricht: auch im ständischen Staat mehr ein Ausnahmefall.

Beispiele sind die Personalfreiheit der Geistlichen von allen öffentlichen Lasten schon seit der christlichen Zeit des altrömischen Reichs, in verschiedenem Umfang zur Geltung gelangt, die Zollfreiheit von Rittern, Pfaffen und deren Gesinde im Deutschen Reich im Mittelalter (Sachsenspiegel).

2. Die Steuerfreiheit kann sodann zunächst nur eine scheinbare („nominelle") sein, indem sie als Compensation für anderweit zu leistende öffentliche Dienste gewährt ist.

Dahin gehört der practisch wichtigste Fall: die Steuerfreiheit der Ritterschaft auch für ihr Vermögen, besonders für ihren Grundbesitz im ständischen Staat, weil die Ritterschaft persönlich und mit ihren Knechten den militärischen Dienst selbst leisten musste. Diese Steuerfreiheit war an sich berechtigt, solange der Ritterdienst wirklich geleistet wurde und nicht eine bloss privatrechtliche Verpflichtung aus dem Lehendienstverhältniss war (Zachariä II, 527), und die ökonomische Last desselben ungefähr der Steuerlast der anderen Classen, auch der nicht persönlich dienenden Unterthanen, gleich kam. Sie wurde nur öfters schon nicht aus diesem Rechtsgrunde, sondern als Adelsvorrecht möglichst weit und übertrieben ausgedehnt. Auch die Ritterschaft hat sich übrigens, selbst neben ausgeübter Dienstpflicht, nicht immer von Steuern freihalten können, besonders nicht von ausserordentlichen Steuern, die aber dann vollends den Character der Freiwilligkeit, als donum, behalten sollten (Beispiele bei Falke a. a. O., Eichhorn III, 249, IV, 358. Personalbesteuerung auch der Edlen in Städten s. Schönberg a. a. O.). Einigermaassen analoge Fälle fehlen übrigens auch in der Neuzeit nicht, so die Steuerfreiheit oder die Vergünstigungen öffentlicher Beamten bei gewissen Staatssteuern, namentlich Personalsteuern (Einkommensteuer); gewisse Staatssteuerfreiheiten des activen Militärs (§. 166). Nach dem Deutschen Reichsmilitärgesetz vom 2. Mai 1874 ist das Militäreinkommen der Personen des Unterofficier- und Gemeinenstands (im activen Heer) und im Fall der Mobilmachung das Militäreinkommen aller Angehörigen des activen Heers bei der Veranlagung, bez. Erhebung von Staatssteuern ausser Betracht zu lassen, §. 46. Anders steht es mit der vorkommenden Begünstigung der öffentlichen, besonders der Staatsbeamten bei Communalsteuern (in Preussen bei Classen- und Einkommensteuer Veranlagung nur mit der Hälfte des Diensteinkommens). Hier liegt mehr die Wahrung eines Staatsinteresses den Gemeinden gegenüber vor, dass die Beamten nicht durch zu hohe Communalsteuer überlastet und eventuell deshalb im Gehalt erhöht werden müssen; auch die Rücksicht, dass der Beamte keine freie Wahl seines Wohnorts hat, spielt mit.

3. Eine Steuerfreiheit der vorausgehenden Art kann endlich ganz oder theilweise eine wahre werden, wenn die ihr als Correlat und innerer Berechtigungsgrund dienende anderweite öffentliche Leistung ganz oder theilweise aufgehoben oder obsolet wird.

So ist es in Folge der Umgestaltung der Wehrverfassung mit der alten ritterschaftlichen Steuerfreiheit gegangen: die Ritterdienste hörten auf, die Steuerfreiheit blieb trotzdem bestehen oder es trat wenigstens nicht die volle sonstige Besteuerung ein. Erst dadurch wurde die Rechtsgleichheit, der Grundsatz der Allgemeinheit und

Digitized by Google

Gleichmässigkeit der Besteuerung verletzt, jene Steuerfreiheit ein wahres Privileg. Daher die Opposition gegen die Grundsteuerfreiheit der Rittergüter, beginnend schon im Zeitalter des aufgeklärten Absolutismus, als der Ritterdienst nicht mehr geleistet wurde, lebhaft und principiell fortgeführt besonders in der neueren liberalen Periode der staatsbürgerlichen Gleichheit: Steuerkämpfe, welche in Deutschland bis in die unmittelbare Gegenwart hineinragen und gewöhnlich mit der gesetzlichen Aufhebung dieser alten Steuerfreiheiten endeten. Ein Hauptbeispiel noch aus jüngst vergangener Zeit ist die preussische Grundsteuerregelung von 1861, ein Beispiel des Ersatzes des Diensts durch Geldzahlungen das preussische Lehenritter-Pferdegeld des 17. Jahrhunderts und besonders seit 1717 (Fin. III, S. 114).

Uebrigens kann eine solche ehemals scheinbare Steuerfreiheit, auch wenn die ihr entsprechende anderweite Leistung bestehen bleibt, unter Umständen wenigstens theilweise zu einer wahren werden, nemlich in dem Falle, dass diese Leistung unveränderlich ist, während die ihr ursprünglich entsprechende sonstige Besteuerung immer grösser wird. Diese Entwicklung trat schon im 16. und 17. Jahrhundert ziemlich allgemein ein und bewirkte, dass die wegen der Ritterdienste gewährte Steuerfreiheit schon damals zu einer partiell wirklichen Steuerfreiheit wurde, selbst bevor die Ausübung des Diensts ganz entfiel.

Im modernen Staat sind die älteren persönlichen Standesprivilegien im Steuerwesen und die sonstigen wahren Steuerfreiheiten immer allgemeiner beseitigt worden und grundsätzlich werden keine neuen gewährt: eine Consequenz des politischen Princips der staatsbürgerlichen Gleichheit, das in der Besteuerung in den beiden „Postulaten der Gerechtigkeit", in den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung zur Geltung gelangt. Bei der Erörterung namentlich des ersten dieser Grundsätze wird von den Steuerfreiheiten noch weiter zu handeln sein (§. 166). Auch den scheinbaren oder nominellen Steuerfreiheiten, welche an sich nicht mit der Forderung der Allgemeinheit der Besteuerung in Widerspruch stehen, ist die Gegenwart aus politischen, steuertechnischen und ökonomischen Gründen meistens abgeneigt, so dass auch sie immer mehr verschwinden (Beseitigung von persönlichen Portofreiheiten, Aufhebung oder Beschränkung der Steuerfreiheiten der Beamten u. s. w.).

Näheres über die Aufhebung der Steuerfreiheiten in Deutschland bei Zachariä, II, §. 226. Ueber das Verfahren dabei und über die Entschädigungsfrage wird unten mit gesprochen werden. Gewisse Vorrechte blieben nach der Deutschen Bundesacte den Mediatisirten (auch nach 1866 noch). Particularrechtlich sind frei die Mitglieder der regierenden Familie von den Personalsteuern, übrigens in verschiedenem Umfang (Wagner, im Schönberg'schen Handbuch, directe Steuern, 2. A. III, §. 102, Burkart, in Hirth's Annalen, 1879, S. 220). — Die Steuerfreiheit des für öffentliche und wohlthätige Zwecke dienenden Vermögens, der Kirchen, Schulen etc. ist anders zu beurtheilen. Auch sie besteht nicht allgemein mehr, z. B. nicht immer für die Realsteuern. Ihre Gewährung ist eigentlich ein (verhüllter) Staatsbeitrag für die Zwecke

Digitized by Google

jener Anstalten. Ueber solche Fragen der Besteuerung bei der englischen Einkommensteuer s. Fin. III, S. 243, 246. — Die Besteuerung der werbenden, Ertrag gebenden Staatsgüter unterbleibt gewöhnlich, ist aber aus Gründen des Rechnungswesens zu billigen. Schwierigkeiten macht bei diesen Gütern und bei denen der anderen ähnlichen Körper (Gemeinde u. s. w.) die Auseinandersetzung zwischen Staat und Communen und deren Steuersystem, worauf unten zurückgekommen wird (§. 164 ff.).

F. — §. 121. Verschwinden der politischen und Hervortreten der wirthschaftlichen und socialen Steuerkämpfe.

Auch in allen anderen Beziehungen sind im heutigen Staate der modernen Culturvölker absichtliche directe Begünstigungen ohnehin ja meist verschwundener persönlich und politisch bevorrechteter Stände, aber auch etwa noch vorhandener Reste von solchen im Steuerrechte fast ganz weggefallen. In dieser Hinsicht ist der Grundsatz der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit im Wesentlichen durchgeführt. Damit ist der ehemalige grosse Einfluss der Personalstands- und der politischen Standesverhältnisse auf die Besteuerung und besonders auf die Vertheilung der Steuerlast fast beseitigt und das politische Princip der staatsbürgerlichen Gleichheit aller Angehörigen des Volkes hier wie in den meisten politischen Verhältnissen zum Siege gelangt. Eine wichtige Epoche der Steuergeschichte ist abgeschlossen.

Um so mehr treten aber jetzt erst die wirthschaftlichen und die socialen Steuerkämpfe in den Vordergrund.

Psychologisch und politisch begreiflich: denn nach der Herstellung der persönlichen und politischen Gleichheit der Bevölkerung erschien vollends jede Ungleichheit der Besteuerung als Unrecht, während dieselbe früher mit der Ungleichheit der ständischen Verhältnisse in einer gewissen Uebereinstimmung gestanden hatte. Auch hier ist der Einfluss der errungenen politischen Gleichheit auf die Forderung grösserer wirthschaftlicher und socialer Gleichheit unverkennbar. Eine Seite der socialen Frage, die namentlich v. Scheel (in seiner Socialen Frage, Jena 1872), mit Recht hervorhebt.

Die bestehende Besteuerung wie jedes neue Steuerproject werden daher jetzt eifrig von den wirthschaftlichen Interessengruppen und von den socialen Parteien darauf hin geprüft, ob sie nicht thatsächlich dem Rechtsgrundsatz der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung widersprechen. In den theoretischen Controversen wie in den practischen Steuerkämpfen tritt der Streit um die Steuerarten, directe und indirecte, Einkommen- und Verbrauchsbesteuerung, einzelne Arten der Ertragssteuern u. s. w., und um den Steuerfuss immer schärfer hervor. Denn diese verschiedenen Steuerarten verwirklichen ja erst die Besteuerung. In ihnen alsdann Verstösse gegen die Allgemeinheit und Gleichmässigkeit zu vermeiden, ist die practische Aufgabe, deren richtige Lösung

Digitized by Google

auch bei voller Anerkennung jener Gerechtigkeitspostulate so schwierig und so strittig ist.

Wir stehen gegenwärtig in Theorie und Praxis in diesen Kämpfen noch mitten inne. Ueberwiegend sind es bisher noch die Streitigkeiten unter den wirthschaftlichen Interessengruppen der besitzenden Classen selbst — eine Art häuslichen Streits der letzteren —, welche dem Kampf ihr Gepräge aufdrücken: Interessengegensätze von Stadt und Land, Grundbesitz und mobilem Kapital u. s. w., wie sie oben (§. 111) skizzirt wurden.

Die ländliche Grundsteuer einer-, die Besteuerung des mannigfachen städtischen Erwerbs andrerseits, die Ertragsbesteuerung und die Einkommenbesteuerung stehen hier im Vordertreffen der Discussion. Die Umgestaltung im privatwirthschaftlichen System ist für dies Alles entscheidend. S. oben §. 111 und daselbst über die Auffassung v. Rodbertus (S. 268). Diese findet z. B. in der neueren europäischen, auch speciell der deutschen Geschichte der directen Steuern ihre volle Bestätigung: mehr und mehr tritt neben die alten Grundsteuern eine selbständige Haus-, Gewerbe-, Kapitalrenten-, Einkommensteuer u. s. w., weil sich eben die ehemals vorwaltende Wirthschaftseinheit des ländlichen Grundbesitzers auflöst oder neben ihr andere Wirthschafts- und Erwerbseinheiten entstehen. Aehnliche Entwicklung vermuthlich jetzt in Russland, wo die hauptsächliche directe Steuer, die Kopfsteuer, eben überwiegend eine bäuerliche Grundeinkommen-Besteuerung war. Die jüngsten Anfänge russischer Steuerreform bewegen sich denn auch in der angedeuteten Richtung.

Schon jetzt aber fehlt es nicht an Anzeichen, dass diese Fragen bald hinter jene eigentlich socialen Steuerprobleme mehr zurück treten werden, welche mit der Wahl zwischen directer Einkommen- und indirecter Verbrauchsbesteuerung zusammenhängen und Proportionalität oder Progression des Steuerfusses, Gleich- oder Höherbesteuerung des fundirten Einkommens, Vermögens-, Erbschafts-, Conjuncturengewinnbesteuerung neben der Einkommenbesteuerung betreffen: die „sociale Frage“ will auch auf dem Steuergebiet zum Austrag gebracht werden. Eine eigentlich sociale Epoche der Besteuerung beginnt.

S. unten §. 162 ff. Im Ergebniss ebenso Stein, 3. A., S. 321, 4. A. I, 414 ff. und Schmoller, Epochen der preussischen Finanzpolitik S. 113. Anderseits Stein's Befürchtungen, 5. A. I, 148 ff., 158, über Finanzwissenschaft und Staatssocialismus und darüber und dagegen meine Aufsätze unter diesem Titel in der Tübinger Zeitschrift 1887, besonders der zweite.

Auf alle diese Puncte wird in den folgenden beiden Kapiteln 3 und 4 mit einzugehen sein.

Digitized by Google

Drittes Kapitel.

Oberste Grundsätze der Besteuerung.

§. 122. Literarische Nachweisungen und orientirende Vorbemerkungen.

Die Aufsuchung und Aufstellung oberster Grundsätze der Besteuerung ist seit der Entwicklung einer Finanz- und Steuertheorie als eine der vornehmsten, oft als die Hauptaufgabe der letzteren angesehen worden. Daher finden sich bezügliche Anläufe schon bei den Autoren des 16. und 17. Jahrhunderts, bei Bodin (Fin. I, §. 23), bei den damaligen deutschen Cameralisten, dann namentlich bei den Systematikern der Cameral- und Finanzwissenschaft des 18. Jahrhunderts (v. Justi, Fin. I, §. 24), auch bei französischen und italienischen Autoren dieser Zeit (so Vauban).

A. Smith's Verdienst war auch hier nicht sowohl die Aufstellung von etwas durchaus Neuem und Originalem, als die glückliche — oder doch für glücklich geltende — Fassung von vier einfachen Regeln oder Grundsätzen (maxims) für die Besteuerung (Fin. I, §. 25). Dieselben haben seit ihm in den finanzwissenschaftlichen Erörterungen und in Excursen der allgemeinen Nationalökonomie auf das Steuergebiet eine grosse Rolle gespielt. Bis in die Gegenwart knüpft, zumal im Ausland, die Erörterung an sie vielfach an. Sie lauten im Original (B. V ch. 2 part 2 im Anfang):

1. The subjects of every state ought to contribute towards the support of the government as nearly as possible, in proportion of their respective abilities, that is, in proportion to the revenue which they respectively enjoy under the protection of the state. Also Besteuerung der Unterthanen im Verhältniss zu ihrer Leistungsfähigkeit (wie Asher II, 346 wohl nicht unrichtig übersetzt), d. h. zu ihrem Einkommen, das sie unter dem Schutze des Staats geniessen: ein Grundsatz für die gerechte Steuervertheilung oder die sogenannte Regel der Gleichmässigkeit. Letztere wird hier ohne Weiteres in der verhältnissmässigen Besteuerung des Einkommens gefunden, auch der Grund dafür sogleich in dem „Schutz" des Staats für das Einkommen angegeben. Mit diesem sogenannten Grundsatz werden aber die Schwierigkeiten nur theils umgangen, theils durchhauen, nicht gelöst, er enthält ausserdem in seiner Erläuterung eine blosse petitio principii. Dennoch ist er von zahllosen Nachfolgern immer einfach angenommen und paraphrasirt worden!

2. The tax which each individual is bound to pay ought to be certain and not arbitrary. The time of payment, the manner of payment, the quantity to be paid ought all to be clear and plain to the contributor and to every other person: der sogenannte Grundsatz der „Bestimmtheit" der Besteuerung.

3. Every tax ought to be levied at the time or in the manner, in which it is most likely to be convenient for the contributor to pay it: der Grundsatz der „Bequemlichkeit".

4. Every tax ought to be so contrived as both to take out and to keep out of the pockets of the people as little as possible, over and above what it brings into the public treasury of the state: der Grundsatz der „billigen Erhebungskosten", unter letzteren die unmittelbaren und mittelbaren, die eigentlichen und uneigentlichen Kosten (s. schon Fin. I, § 172, 173) verstanden.

Die drei letzten Grundsätze sind solche der rationellen Steuerverwaltung oder wie man sie, eine treffende Bezeichnung v. Hock's etwas verallgemeinernd (öffentliche Abgaben S. 27) nennen kann: es sind Grundsätze der Logik im Steuerwesen.

Vgl. über diese Sätze z. B. Mill, politische Oekonomie, B. 2, Kap. 2; Leroy-Beaulieu I, 131 ff.; Bergius S. 404 ff. (er nennt die Regeln mit Mill „classisch"); Stein I, 423, 4. Aufl., der vollkommen richtig sagt: die vier Regeln seien nicht so sehr im System des Steuerwesens begründet, als eben die erste Formulirung des staatsbürgerlichen Steuersystems; auch „dürfte es kaum etwas Unklareres geben, als was Smith in seinem ersten Satz sage". Am Eingehendsten noch neuerdings A. Held, Einkommensteuer S. 98 ff., der mit Recht nur bei der ersten Smith'schen Regel theoretische Schwierigkeiten anerkennt und dann die in dieser Regel geforderte „proportionale Besteuerung des Einzeleinkommens" kritisirt und berichtigt, den Grundsatz der „Allgemeinheit" der Besteuerung aus Smith's Satz ableitet, aber das Verlangen,

Digitized by Google

dass die Steuer des Einzelnen in gleicher Proportion zu der Grösse seines Einkommens stehen müsse, nicht gerechtfertigt findet. Bei Held S. 121 ff. auch eine gute Uebersicht über die Literatur der Steuerprincipien, mit dem Nachweis, dass Smith auch hier Vorläufer in der Aufstellung solcher Regeln hatte (Justi, Bergius, Vauban) und speciell über die Beurtheilung, die Smith's Regeln in der Literatur gefunden. Vgl. ferner noch Neumann, progressive Einkommensteuer, S. 75 ff. und jetzt besonders den reichhaltigen literarhistorischen ersten Abschnitt in Robert Meyer's Principien der gerechten Besteuerung, wo, dem Zweck dieses Buchs gemäss, allerdings vornemlich nur der erste Smith'sche Grundsatz in seiner Auffassung bei verschiedenen Autoren verfolgt wird: ferner Einzelnes passim in Neumann's neueren Arbeiten (oben S. 20), besonders in dem Aufsatz über die Steuer nach der Steuerfähigkeit in Conrad's Jahrbüchern.

In historischer und practischer Beziehung ist nicht zu übersehen, dass die drei Smith'schen Steuerverwaltungsregeln, welche uns heute in Theorie und Praxis als selbstverständliche Zielpuncte erscheinen, gegenüber den Verhältnissen der Steuerpraxis selbst noch des vorigen Jahrhunderts und selbst der bestverwalteten Staaten, auf schwere Missstände hinwiesen. Auch die physiokratische Kritik des Bestehenden bewegt sich zum Theil in gleicher Richtung, so in Betreff der hohen Erhebungskosten und Verkehrsbelästigungen der indirecten Steuern (Fin. I, §. 25).

Die ausländische Wissenschaft, namentlich die englische und französische, ist nun bis zur Gegenwart nicht viel über die Smith'schen Steuerregeln hinausgekommen, hat sie bloss als einfache Axiome stets wieder aufgestellt und gepriesen, und nicht einmal immer es für geboten gehalten, die erste Regel genauer auf ihren Sinn zu untersuchen, die anderen auf ihre Durchführbarkeit zu prüfen.

Die neuere deutsche Wissenschaft ist dagegen auch hier über A. Smith hinaus geschritten, indem sie das Problem der Steuervertheilung tiefer erfasste und gründlicher behandelte und dabei dann den ersten Smith'schen Grundsatz als viel zu vag und zweideutig erkannte. Denn das gerade, was A. Smith hier ohne Weiteres als selbstverständlich annimmt, ist das eigentliche Fragliche. Besonders wichtig sind Held und Neumann a. a. O.

Ersterer (S. 95 ff., 136 ff.) formulirt drei Regeln der Steuervertheilung (S. 121): I. „Allgemeinheit der Steuern, d. h. Jeder, der ein Einkommen hat, soll Steuer zahlen", mit richtigen, aber noch nicht ausreichenden Ausführungen über die Schwierigkeiten der Verwirklichung dieser scheinbar so einfachen Regel und mit richtiger Unterscheidung der Staats- und Communalsteuern dabei. — II. „Gleichheit der Steuern, d. h. das Einkommen, das in verschiedenen Productionszweigen erworben wird, soll ohne Rücksicht auf die Art seiner Quelle gleichmässig besteuert werden", — ein viel zu vager und in dieser Form kaum haltbarer Satz. III. „Möglichste Schonung des Nationalwohlstands und seines Aufschwungs durch beständige Rücksicht auf die emporstrebenden ärmeren Classen und auf die kapitalvermehrenden reicheren Stände", welche Regel mit der „socialen Frage" zusammenhänge (S. 143 ff.): gewiss eine richtige Auffassung, die aber Held, in seiner Neigung zu Compromissen selbst in der Theorie, nicht zu den richtigen Consequenzen verwerthet, bei manchen treffenden Ausführungen im Einzelnen. Für meine vielfachen Abweichungen von Held muss ich mich auf die Darstellung unten selbst beziehen. Ich kann u. A. auch Held's Abstinenz in Bezug auf das Streben nach „gerechter" Besteuerung nicht für richtig halten (u. §. 156). S. darf über auch noch sein Gutachten über Personenbesteuerung (in den Schriften des Vereins für Socialpolitik III). Das ist nur eine Einseitigkeit in entgegengesetzter Richtung von der bisherigen, wo fast nur die „Gerechtigkeit" erstrebt wurde.

In der principiellen Erörterung schärfer und klarer als Held und in der Polemik gegen denselben meistens im Recht hat Neumann das Problem der Steuervertheilung auch im Ganzen erheblicher gefördert als Held. S. namentlich Kapitel 2—4 seiner progressiven Einkommensteuer, eine sachlich vielfach vortreffliche Erörterung bei grosser Formlosigkeit und Mangel der Systematik, was auf die Klarheit der Ergebnisse öfters nachtheilig eingewirkt hat. Besonders wichtig und im Wesentlichen gewiss richtig ist, dass Neumann die Principien der „Besteuerung nach den Vortheilen" (dem „Interesse") und „nach der Leistungsfähigkeit" beide als relativ berechtigt anerkennt. Das zweite Princip ist das maassgebende für die eigentliche Besteuerung, das erste für das Gebührenwesen und Verwandtes. Neumann vertheidigt jenes geschickt gegen Schmoller, Nasse, Held u. A. und beweist, dass dies Princip

Digitized by Google

nicht, wie Smith meint, in der Besteuerung nach dem Einkommen aufgehe und dass in der Praxis der Staats- und Communalbesteuerung andere die Leistungsfähigkeit beeinflussende Momente schon vielfach berücksichtigt würden. Er zieht dann aus dem Princip der Leistungsfähigkeit den Schluss zu Gunsten der Progression des Steuerfusses und einige weitere Consequenzen. In den Resultaten stimme ich grossentheils mit Neumann überein, in der Motivirung nur theilweise. Auch bei Neumann fehlt die Unterscheidung des einzel- und volkswirthschaftlichen Standpuncts — die Polemik in dieser Beziehung gegen Held scheint mir verfehlt, S. 102 — und des rein finanziellen, der „staatsbürgerlichen" Wirthschafts- und Rechtsperiode entsprechenden einer-, des socialpolitischen Standpuncts anderseits, eine Unterscheidung, ohne welche man m. E. nicht zur Klarheit kommt (u. §. 156 ff.). Sie hängt aber mit den Grundfragen der Rechtsordnung in der Volkswirthschaft zusammen, über die auch Neumann hinweg sieht (vgl. über Neumann's Buch auch Held's Recension in Hildebrand's Jahrbüchern B. 24, S. 62 ff., deren Ausführungen gegen Neumann ich nur zum kleinsten Theil für richtig halten kann). Eine treffliche Ergänzung und Fortführung findet die genannte ältere Schrift Neumann's nach verschiedenen Seiten in seinen neueren Arbeiten (oben S. 20), besonders in dem Aufsatz über die Steuer nach der Steuerfähigkeit. Hier wird u. A. die Gerechtigkeitsfrage in der Besteuerung mit den allgemeinen philosophischen Lehren von der Gerechtigkeit in Verbindung gebracht (Jahrbücher B. 35 oder N. F. 1, S. 531 ff.). In der Schrift über die „Steuer" implicite (S. 110) ein Zugeständniss an meine Theorie der socialpolitischen Function der Steuer, obwohl ich dahingestellt sein lasse, ob Neumann nunmehr sich meiner Auffassung genähert hat.

Unter der sonstigen hieher gehörigen Literatur der 1870er Jahre, die sich um die Klärung der Principienfragen Verdienste erworben, ist besonders noch Nasse in seinem Gutachten über Personalbesteuerung zu nennen, dem ich in der Zurückstellung des Princips gerechter Steuervertheilung (S. 2) beistimme, worin kein Widerspruch mit der obigen Bemerkung gegen Held liegt.

Selbständig, aber gerade hier oft nicht glücklich hat wieder Stein die bezüglichen Fragen behandelt, s. 4. A. I, 396 ff., 442 ff. Richtig bleibt besonders die historisch-relative Auffassung der Steuerprincipien und Postulate. Aber in seiner an sich ganz berechtigten Neigung, die Praxis zu rechtfertigen, gelangt Stein selbst, der doch immer nach principieller Erfassung strebt, hier durchaus nicht zu klaren Principien. Was er z. B. über sociale Besteuerung sagt (S. 448 ff.), ist ganz richtig (trotz der ängstlichen Verwahrung gegen einen Missbrauch mit dem progressiven Steuerfuss S. 452), aber die Formulirung S. 450 bleibt mir unverständlich, die Motivirung dieser Formel schief: die „höchst vage Vorstellung vom progressiven Steuerfuss müsse nemlich in die ganz bestimmte (?!) Formel aufgelöst werden: dass die Progression des Steuerfusses identisch sein soll mit derjenigen Progression der Kapitalbildungskraft jeder Kapitalseinheit, welche durch die Vervielfältigung der letzteren erzeugt wird". S. auch Stein, 5. A. II, 1, 353 ff., 420 ff., auch I, 148 ff.

Aus der neuesten Literatur ist das Hauptwerk Robert Meyer's genannte Schrift über die Principien gerechter Besteuerung, das in seinem 2. Abschnitt eingehend die „Wirkung der Steuer auf die Privatwirthschaft" untersucht, darin wesentlich volkswirthschaftliche Puncte, u. A. die Ueberwälzungslehre (in richtiger und beachtenswerther Beweisführung mit dem mit Recht festgehaltenen Productionskostengesetz) behandelt und im 3. Abschnitt dann speciell die Principien der Gerechtigkeit erörtert. Bei mancherlei Abweichungen im Einzelnen, besteht hier doch im Ganzen auch wieder Uebereinstimmung mit meiner unten dargelegten Auffassung. Nur wird meine Ansicht, dass die Principien der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit Consequenzen des socialpolitischen Standpuncts seien, abgewiesen (§. 66, 67, auch S. 184), ohne dass Meyer deshalb die Folgerungen, welche ich aus dem Princip der Leistungsfähigkeit ableite, allgemein verwirft. Dabei fehlt es aber bei Meyer nicht an Missverständnissen meiner Doctrin. Die Differenz ist auch sachlich zwischen uns nicht so gross, als es scheinen könnte, auch sie betrifft mehr die Motivirungen.[1])

---

[1]) Gegen R. Meyer hier eine Bemerkung. Auf S. 152 spricht er von meiner „neuen Bearbeitung von Rau's Finanzwissenschaft (bisher erschienen zwei Bände,

Digitized by Google

Auch Schäffle lehnt in seiner „Steuerpolitik“ implicite, wie ich Meyer (S. 158) zugebe, den selbständigen socialpolitischen Standpunct in der Besteuerung ab. Er kommt überhaupt nicht zu einer besonderen Formulirung der gesammten Steuerprincipien, lässt sie alle mehr in gewissen „volkswirthschaftlichen“ Postulaten aufgehen, trägt dabei aber der Nothwendigkeit der Bedarfsdeckung durch die Besteuerung, als einem finanzpolitischen Grundsatz, gebührend Rechnung. Unsere formelle Behandlung ist wesentlich verschieden, in der sachlichen Erledigung der Principienfragen bleiben auch manche Verschiedenheiten, aber doch besteht zwischen uns wieder in wichtigen Puncten Uebereinstimmung. S. in Schäffle's Werk die gesammten „grundlegenden Erörterungen“ (S. 3—198), worin zum Schluss auch die Ueberwälzungslehre mehrfach eigenthümlich behandelt wird (vgl. Meyer, a. a. O. S. 158 ff., auch passim S. 168 ff.).

G. Cohn wendet sich in den oben S. 21 genannten Aufsätzen u. A. gegen meine Scheidung der beiden steuerpolitischen Standpuncte (Conrad's Jahrbücher 1880, N. F. 1, S. 200 ff.). S. dagegen u. §. 156 ff. In seiner Finanzwissenschaft stellt er im zweiten Buche, der Lehre von den Steuern, die „Gerechtigkeit der Besteuerung“ im 1. Kapitel an die Spitze der Erörterungen und handelt dann in §. 195 ff. näher die Grundsätze dafür ab, mit manchen feinen geschichtsphilosophischen Bemerkungen und sonstigen beachtenswerthen Ausführungen, die sich auch von Neuem kurz gegen meine erwähnte Scheidung (S. 248) wenden; dieselbe „reisse, wie er meint, eine einzige Wurzel auseinander“, deren historische Entfaltung zu verfolgen er dann für seine Aufgabe hält.

In besonders scharfer Weise hat sich Vocke in seinem Werke „die Abgaben u. s. w.“ gegen meine Aufstellung eigener „finanzialpolitischer Grundsätze“ gewandt (S. 37 und passim). Aber meine Ansichten sind von ihm incorrect wiedergegeben, mehrfach missverstanden und in keinem entscheidenden Puncte wiederlegt. Ja, im Grunde kommt er, ohne es freilich zu merken, in mehrfachen Ausführungen auf das hinaus, was den Kern meiner Erörterungen über den „Grundsatz der Ausreichendheit der Besteuerung“ bildet (s. u. A. Vocke, S. 503 ff.). Dies habe ich bereits in meiner Besprechung des Vocke'schen Werks in der Tübinger Zeitschrift 1887, S. 556, 565 ff. näher begründet, worauf ich mich hier ausdrücklich beziehe.

Roscher erörtert im Wesentlichen die Steuerprincipien in dem Kapitel von der „Ethik der Steuern im Allgemeinen“, was mir gezwungen erscheint; allerdings, nachdem er im vorausgehenden Kapitel von der „Naturlehre der Steuern im Allgemeinen“ die volkswirthschaftlichen Principien, einschliesslich der Ueberwälzungslehre, behandelt hat. Als Steuerprincipien („leitende Grundsätze“) giebt er die Smith'schen Regeln wieder (die erste m. E. nicht ganz correct), will aber die dritte und vierte zusammenziehen und sie anders formuliren: als Grundsatz der Verhältnissmässigkeit oder materiellen Gerechtigkeit, der Ordnung oder formalen Gerechtigkeit, der Wirthschaftlichkeit oder Klugheit (§. 44). — Dagegen lehnt auch er die Einfügung eines „Princips der Hinlänglichkeit“ ab, freilich mit hinfälligen Gründen. Es sei zwar bis zur Selbstverständlichkeit in gewisser Hinsicht einleuchtend: ist das von den drei „Verwaltungsprincipien“ nicht auch zu sagen, die man dennoch, die auch Roscher, aufstellt? Es enthalte aber auch eine Lücke, da man doch Anleihen billige und einen schlimmen Cirkel, wegen der Dehnbarkeit des Staatsbedarfs: Einwendungen, die durch meine ausdrückliche Fassung des ersten finanzpolitischen Princips, in Verbindung mit der dort herbeigezogenen Lehre von der Bedarfsdeckung (meine Fin. I, §. 61, 65 ff.) genügend widerlegt werden, so dass ein eigener „Grundsatz der Mässigkeit“, den Roscher wenigstens einem Grundsatz der Ausreichendheit gegenüberstellen würde,

---

1877, 1880, von denen der letzte sich schon schlechthin als Finanzwissenschaft von Adolf Wagner ausgiebt)“. Diese Wendung soll vielleicht kein Stich gegen mich sein, wird aber leicht so aufgefasst werden können. Ich frage jedoch jeden Leser meines zweiten Bands, ob ich Recht hatte, denselben als mein Buch zu bezeichnen und ob es nicht gegen Rau Unrecht gewesen wäre, das Buch noch das seine, von mir nur „neu bearbeitete“ zu nennen? Inhalt und Form hatten von Rau gar nichts mehr, von mir Alles. Selbst der Zusatz auf dem Titel der ersten Auflage „zugleich als 6., bez. 7. Ausgabe von Rau's Finanzwissenschaft“ entsprach schon kaum mehr ganz dem Sachverhalt. S. das Vorwort der ersten Auflage.

Digitized by Google

nicht erforderlich ist. Zum Ueberfluss argumentirt Roscher an einer anderen Stelle des genannten Paragraphen ganz richtig selbst mit dem Gedanken meines ersten finanzpolitischen Princips, wenn er dasselbe auch nicht eigens formulirt. — In der Durchführung der Gerechtigkeitspostulate lehnt Roscher mehrfach die etwas schärferen meiner „socialpolitischen" Forderungen ab (vgl. auch dazu meine Aufsätze über Finanzwissenschaft und Staatssocialismus in der Tübinger Zeitschrift 1887).

Auch Umpfenbach legt in der 2. A. seiner Fin. (S. 160) eine Lanze gegen mich ein, zu Gunsten des Satzes, dass „das Moment der Gerechtigkeit der Besteuerung unabänderlich an der Spitze der Besteuerung zu stehen habe", — mit liebenswürdiger Polemik gegen solche Theoretiker, die „nur Helfershelfer einer tagesscheuen Praxis" seien, dem Vorwurf „unlogischer Coordination von Finanzpolitik, Gerechtigkeit und Wirthschaftlichkeit" und — zugleich gegen Neumann — dem alten Vorwurf, das Princip der Fiscalbevorrechtung in dasjenige der Besteuerung hineinzuziehen (s. oben S. 214). Im Ganzen eine halb missverständige, halb des Verständnisses unfähige Polemik, gegen die ich mich nicht glaube besonders vertheidigen zu sollen.

Wesentlich von allen anderen bisherigen Theoretikern verschieden stellt sich Sax in seiner Grundlegung zu der Frage der obersten Steuerprincipien. Während die Meisten die Gerechtigkeitsprincipien voranstellen und fast allein als wirkliche „Principien" gelten lassen, andere, wie E. Nasse und ich, diesen Principien zwar nicht mehr die erste Stelle unter den Steuerprincipien, wohl aber eine sehr maassgebende Bedeutung einräumen, handelt es sich nach Sax überhaupt in der Besteuerung gar nicht um solche Puncte der vertheilenden Gerechtigkeit, wie für ihn überhaupt die Argumentation mit ethischen Momenten in volkswirthschaftlichen Dingen ein Grundirrthum ist. Die Besteuerung, wie jede ökonomische Erscheinung, müsse vielmehr und könne auch bloss nach ökonomischen Gesichtspuncten erklärt und ihre Vertheilung allein danach richtig geregelt werden (u. A. Sax, Grundlegung S. 94, 506 ff., besonders 523 ff., s. darüber schon oben S. 26). Die Steuer wird einfach als ökonomischer „Werthungsvorgang" aufgefasst, hierbei in hübscher, aber nur der Form, nicht dem Kern des Gedankens nach neuer Weise die Steuerprogression in Verbindung mit der Intensitätsabnahme der Bedürfnisse bei steigendem Einkommen gebracht und dadurch ein Maassstab für ihr individuelles Ausmaass zu erlangen gesucht (S. 506 ff.). Einmal erhält man aber so noch keinen genügend practisch brauchbaren Maassstab, der subjectiven Willkür bleibt, nicht mehr, aber auch nicht minder, sondern gerade so wie bei der üblichen Argumentation mit „Gerechtigkeitsmomenten" nothwendig ein weiter Spielraum übrig; sodann wird im Grunde doch mit dieser Fassung des Problems nichts Anderes erreicht, als mit der von mir und Anderen vertretenen, nemlich der Schluss begründet, dass der Maassstab der Leistungsfähigkeit wesentlich mit in Höhe und Art des Einkommens zu finden sei, weil danach eine verschiedenartige und verschieden-umfängliche Bedürfnissbefriedigung sich ergebe und eventuell mehr „freies Einkommen" übrig bleibe, zur Befriedigung weniger nöthiger Bedürfnisse. Sachlich ergeben sich daher zwischen Sax und mir wieder gar nicht erhebliche Differenzen, nur die Begründungen sind verschieden. Wie oftmals in seinem scharfsinnigen Werke versichert Sax freilich, „seine Theorie biete die wirthschaftliche Erklärung der Steuer nach der Leistungsfähigkeit, aber auch concludenten (??) Aufschluss über die ökonomisch richtige Steuerhöhe, was die diversen (anderen) Steuertheorien nicht vermöchten" (in der Inhaltsanalyse zu §. 83, S. XXIII). Das ist Ansichtssache. Ich kann Sax auch hier die Berechtigung dieser guten Meinung über seine Theorie nicht zugeben: soweit sie wirklich neu, ist sie unrichtig, soweit sie wirklich richtig, ist sie nicht neu, — wenigstens im sachlichen Kern nicht. R. Meyer a. a. O. hat, wie Sax selbst einräumt, sogar in der Fassung schon mehrfach Aehnliches gebracht (Meyer S. 330, Sax S. 512), ohne zu wähnen, er argumentire in der Steuerfrage so bloss mit wirthschaftlichen, nicht mit Gerechtigkeitsgesichtspuncten. Die Einseitigkeit von Sax, dem er sonst in der Auffassung gerade dieser Dinge zustimmt, hat selbst v. Böhm-Bawerk gerügt (Tübinger Zeitschrift 1888, S. 163, s. oben S. 27). — Meine Begründung der schärferen Besteuerung der Reicheren mit dem „socialpolitischen Gesichtspunct" weist auch Sax ab, „die ökonomische Natur der Besteuerung ergebe das von selbst" (S. 523, Note). — Im Ganzen kann ich so Sax' Ausführungen in diesem theoretischen und practischen Hauptpuncte seiner ganzen Doctrin nicht für gelungen halten. Ohne eigene Gerechtigkeitsprincipien kommt man in der Besteuerungstheorie

Digitized by Google

und Praxis sowenig als in der ganzen Finanz- und Wirthschaftstheorie aus. In dieser Hinsicht theile ich die Auffassung G. Schmoller's in seinem, die Besteuerungsvertheilung übrigens nicht näher behandelnden (nur S. 51 als Theil des Problems mit nennenden) Aufsatz über die „Gerechtigkeit in der Volkswirthschaft" (Jahrbuch 1881, N. F. I, 19—54).

Natürlich hat sich fast jede theoretische Arbeit über Besteuerung auch mit den leitenden obersten Grundsätzen beschäftigt. Die genannten enthalten wohl das Wichtigste darüber. Zu nennen sind ausserdem etwa noch: v. Jacob, Fin. §. 460 ff. (Grundsätze der Gerechtigkeit, — u. A. Gleichheit oder Ebenmaass in der Vertheilung so, dass Jeder in dem Maasse mit Abgaben belegt wird, als er an dem Gemeinwohl, das der Staat dadurch hervorbringt, Theil nimmt —; ferner der Nationalökonomie — namentlich nur reine Einkommenbesteuerung —; endlich der Finanzwissenschaft). — v. Malchus I, §. 33 ff. (Postulate der austheilenden Gerechtigkeit: Allgemeinheit, Gleichheit, Grösse). — Murhard, Besteuerung 67 ff., 87 ff. — J. G. Hoffmann, Steuern passim S. 29 ff., 37 ff. — Umpfenbach, Lehrbuch I, 105 ff. (Grundgesetz: Jeder nach seiner Beitragsfähigkeit, was die Anforderungen der Allgemeinheit, Gleichmässigkeit, Vertheilung der Steuern nach dem reinen Einkommen enthalte); 2. Aufl. §. 70 ff. — Laspeyres, Artikel Staatswirthschaft im Staatswörterbuch X, 106 ff. — v. Hock, öffentliche Abgaben §. 1 ff. (viel Treffendes). — Eisenhart, Kunst der Besteuerung S. 5 ff. — Maurus, Besteuerung, Kap. 7. — Ferner Schmoller in der Abhandlung über Einkommen in der Tübinger Zeitschrift 1863; eine besonders für die volkswirthschaftlichen Principien der Besteuerung wichtige Arbeit, die anderen Grundsätze werden nur gelegentlich berührt; die Bedeutung, die R. Meyer dieser Arbeit und der von Schäffle über „Mensch und Gut in der Volkswirthschaft" (1861) für die Entwicklung der Lehre gerade von den Principien der Gerechtigkeit beilegt (§. 20), haben beide Abhandlungen dafür nicht gehabt. Neumann's erste Schrift war dafür ungleich wichtiger. — S. sonst auch die Gutachten des Vereins für Socialpolitik über Personalbesteuerung (1873) und über Communalbesteuerung (1877). — Rau I, §. 250—266 hat folgende Behandlung: „Entwicklung der obersten Besteuerungsgrundsätze", Ableitung der Regel der Allgemeinheit und Gleichförmigkeit, dann des Begriffs der Steuerfähigkeit, Erörterungen über die Steuerquelle. Die fehlende Unterscheidung des rein finanziellen und des socialpolitischen Standpuncts, dann des einzel- und volkswirthschaftlichen präjudicirt auch seinen Resultaten der Erörterung. Darauf untersucht Rau die „volkswirthschaftlichen Wirkungen der Steuern", §. 267—275, darunter besonders die Ueberwälzung, d. h. Lehren, die unten bei den „volkswirthschaftlichen Steuerprincipien" von mir behandelt werden. Einzelnes, was ich in die Untersuchung über die Steuerprincipien ziehe, findet sich bei Rau auch in dem Abschnitt von der „Einrichtung des Steuerwesens" und im zweiten Bande in den Einleitungen zu den Steuergattungen.

§. 123. Die Abweichungen in meiner eigenen folgenden Darstellung von Rau und den Aelteren und auch von Stein, Neumann, Nasse, Held, Schäffle, G. Cohn, R. Meyer, Sax, Vocke und anderen Neueren treffen zum Theil die Steuerprincipien selbst und die daraus — besonders für das Steuersystem — abzuleitenden Folgerungen, zum Theil und im Ganzen mehr noch, namentlich auch gegenüber den genannten neueren Theoretikern, die Motivirungen der aufgestellten Grundsätze und Postulate. Der Grund der Abweichung liegt in der schon angedeuteten, von mir für nothwendig gefundenen Zurückführung der Steuerprincipien auf die Principien der wirthschaftlichen Rechtsordnung und in der damit in Verbindung stehenden Unterscheidung des einzel- und des volkswirthschaftlichen sowie des Standpuncts des Systems der freien Concurrenz einer-, einer „socialpolitischen" Regelung der freien Concurrenz und der Vermögens- und Einkommensvertheilung und Verwendung andererseits. Meiner wiederholt hervorgehobenen Auffassung gemäss ist ein solches Vorgehen auch in der Finanzwissenschaft und speciell in der Steuerlehre geboten. Die Begründung dafür und mithin für Vieles im Folgenden liegt daher auch wieder in meiner „volkswirthschaftlichen Grundlegung", auf die ich mich hier von Neuem beziehe (besonders Kapitel 2—4 der 1. Abtheilung des 2. Ausgabe). (S. auch oben §. 82 über den socialpolitischen Steuerbegriff, sowie schon Fin. I, §. 27—29.)

Digitized by Google

Die einseitige Betonung gerechter Steuervertheilung haben schon Nasse, Held u. A. mit Recht der bisherigen Lehre von den Steuerprincipien zum Vorwurf gemacht. Die von mir sogenannten finanzpolitischen, aber auch die volkswirthschaftlichen Steuerprincipien müssen vielmehr den Rücksichten auf gerechte Steuervertheilung vorangehen. Denn bei jenen handelt es sich um die Bedingungen für die Existenz und für das Gedeihen der Gemeinschaft, bei der Steuervertheilung vor Allem um das Interesse der Einzelnen. Die Gemeinschaft ist das Höhere.

Es ist auch — oder war wenigstens früher, denn neuerdings haben manche Autoren meine Terminologie angenommen, auch solche, welche meine Grundauffassung nicht theilen — nicht üblich, in der Weise, wie ich es thue, von „finanzpolitischen" und von „volkswirthschaftlichen" Steuer„principien" zu sprechen, welche neben diejenigen der Gerechtigkeit und der Verwaltung treten. Aber auch hier hat wohl, wie öfters, nur die an A. Smith anknüpfende Tradition nachgewirkt und eine andere formelle Behandlung veranlasst. Es liegt kein Grund vor, die Lehren über die richtige volks- und einzelwirthschaftliche Steuerquelle, über die Wahl der Steuerarten und die Ueberwälzung nicht auch zu „Steuerprincipien" zu formuliren. Erst dadurch, dass das geschieht und dass gleichfalls die zwingenden Anforderungen der Finanzwirthschaft an das Steuerwesen ähnlich als „Principien" gefasst werden, welche für die Einrichtung der Besteuerung mit bestimmend sein müssen, rücken auch die Gerechtigkeits- und die Verwaltungsprincipien in die richtige zweite Stelle.

In Betreff der „Gerechtigkeit" in der Besteuerung befinde ich mich, was die Grundanschauung und die Motivirung anlangt, nach dem Gesagten mit fast allen bisherigen Theoretikern in Widerspruch, auch mit Stein, Neumann, Schäffle, Cohn. Hier gilt es aber eben m. E. gerade eine historische Anschauung in die Beweisführung hinein zu tragen und demgemäss zu zeigen, dass die „gerechte Steuervertheilung" sich nothwendig ändert mit den Rechtsgrundlagen der Volkswirthschaft und der Gesellschaft und mit der Beurtheilung dieser Grundlagen im Volksbewusstsein. Die „Gleichmässigkeit" der Besteuerung wird deshalb anders verstanden in der „ständischen", anders in der „staatsbürgerlichen", anders in der beginnenden „socialen" Epoche des Steuerwesens, und ganz folgerichtig. Nur bei dieser Auffassung lassen sich die endlosen Streitigkeiten über proportionale und progressive Besteuerung, gleiche oder verschiedene Besteuerung des fundirten und nicht fundirten Einkommens, Steuerfreiheit des „Existenzminimums", indirecte Verbrauchs-, Kapital-, Erbschaftssteuern u. s. w. überhaupt schlichten: weil nur so die getroffene Entscheidung auf die Principien der Rechtsordnung zurückgeführt wird. Bei dem bisherigen Verfahren der Beweisführung überzeugt ja auch Niemand den andern und Behauptung steht gegen Behauptung, z. B. dass nur die proportionale oder nur die progressive Besteuerung die „gleichmässige" sei, die Alle wollen. Gerade Stein lag es besonders nahe, zu dieser Auffassung zu gelangen, aber er bleibt eben überhaupt (trotz der Ausführung, 4. A. I, 414 ff.) doch zu sehr in der Idee stecken, als sei die „staatsbürgerliche" Periode das Endglied der socialen und ökonomischen Entwicklung der civilisirten Völker. Auch Held und selbst Neumann, sogar v. Scheel (progressive Besteuerung, Tübinger Zeitschrift B. 1, S. 273), welcher letztere dieser meiner Auffassung am Nächsten steht und bereits von einem „socialpolitischen" Maassstabe der Besteuerung spricht, dem der „rechnerische" weichen müsse (S. 292), wären zu festeren Ergebnissen gelangt, wenn sie diese „historische" Anschauung gehabt hätten.

Die polemisch begründete und die einfache Ablehnung, welche meiner genannten Unterscheidung zu Theil geworden ist, mehrfach von Autoren, mit welchen ich sachlich eigentlich nicht so sehr verschiedener Meinung bin, hat mich zu erneuter eingehender Beschäftigung mit der Controverse und Prüfung meiner Doctrin an den gemachten Einwendungen veranlasst. Aber das Ergebniss war doch im Wesentlichen: Festhaltung meiner in der ersten Auflage gegebenen principiellen Auffassung und formellen Behandlung. Ich habe daher im Folgenden sachlich wenig, in der Form nur dasjenige verändert, was zu Missverständnissen und zu einzelnen richtigen Beanstandungen Anlass gegeben hat. Dass ich damit den Gegnern genug gethan, bezweifle ich freilich. Dann mögen sie aber bedenken, dass wir meistens mehr nur in den Motivirungen der Auffassungen, als in den letzteren selbst auseinandergehen. Sogar Sax gegenüber gilt das. Die üblichen Begründungen, z. B. des progressiven Steuerfusses, der höheren Besteuerung des fundirten Einkommens, ge-

Digitized by Google

nügen mir nicht und das führte mich zu meiner Begründung, die wenigstens m. E. bisher nicht widerlegt, noch durch eine bessere ersetzt ist. Die Sax'sche vermag ich eben nicht für eine bessere zu halten. S. Weiteres §. 156 ff.

Einleitung.

1. — §. 124. Bedeutung solcher oberster Grundsätze der Besteuerung.

Als Richtschnur für die Einrichtung der Besteuerung hat die Finanzwissenschaft eine Reihe von obersten Grundsätzen aufzustellen, welche dann zu practischen Postulaten der Steuerpolitik und Steuertechnik werden. Sie muss dabei eine doppelte Rücksicht nehmen, einmal und zuerst auf die Bedürfnisse der Finanzwirthschaft, des Staats wie der übrigen öffentlichen Körper (Gemeinden u. s. w.), sodann auf die zu besteuernde Bevölkerung. Jene obersten Grundsätze hat die Wissenschaft daher zuvörderst aus dem Wesen der Finanzwirthschaft, daneben aus den Wirkungen der Besteuerung auf die Bevölkerung abzuleiten.

„Aus dem Wesen der Finanzwirthschaft", d. h. daher aus den hier vorliegenden zwingenden Bedürfnissen, in deren Anerkennung wieder der in erster Linie maassgebende Gemeinschafts-Standpunct und Interessen-Gesichtspunct des „Ganzen" zur Geltung gelangt: vor den Interessen der Einzelnen, welche sich an die Wirkungen der Steuern auf diese und an die Steuervertheilung anknüpfen, — Interessen, welche nur vom individualistischen Standpunct aus vorantreten.

Solche Grundsätze lassen sich aber schon für die Theorie nicht immer als absolute hinstellen. Mehrere von ihnen sind vielmehr wesentlich zeitlich- und örtlich-relativer Art, sie hängen mit den gegebenen Cultur-, Wirthschafts- und technischen Verhältnissen, mit den jeweiligen Volksanschauungen und mit dem Zustande des Rechtsbewusstseins und des öffentlichen Rechts zusammen, verändern sich daher auch mit diesen Momenten: sind mit einem Worte zum Theil nicht rein logische, sondern historische Kategorieen. Das ist von der Wissenschaft nicht immer genügend beachtet worden.

Hier wie so oft verdanke ich den Anregungen der Rodbertus'schen Betrachtungsweise des Wirthschafts- und Gesellschaftslebens die m. E. richtige Auffassung: einer der wahrhaft „historischen" Nationalökonomen, der nicht in der Weise einseitiger Specialisten den Wald vor lauter Bäumen übersieht und nicht unlogisch Geschichte und Theorie identificirt oder — confundirt.

Nicht der einzelne Grundsatz ferner kann für sich allein, getrennt von den anderen, maassgebend sein, sondern die verschiedenen Grundsätze kommen neben einander bei demselben Besteuerungsproblem in Betracht. Daraus ergiebt sich gewöhnlich schon die Nothwendigkeit einer Modification des einzelnen Princips bei seiner

Digitized by Google

Anwendung. Auch darauf hat bereits die Theorie Rücksicht zu nehmen und deshalb von vornherein die Zulässigkeit solcher Modificationen als etwas Unvermeidliches, was dann freilich im concreten Falle zu beweisen ist, zuzugeben. Es folgt daraus abermals, dass die obersten Besteuerungsgrundsätze meist nur eine relative Bedeutung besitzen. Auch hier hat sich die Finanzwissenschaft nicht immer vor einem zu weitgehenden Absolutismus ihrer Forderungen gehütet, ist „doctrinär“ geworden und hat dann vollends den gebotenen, aber auch möglichen Einfluss auf die Praxis eingebüsst.

Einzelne Grundsätze ergeben sich so sehr aus dem Wesen der Sache und aus den notorischen Steuerwirkungen, dass sie in der Steuerpraxis niemals ganz unbeachtet bleiben konnten, lange vor jeder theoretischen Formulirung. Der Fortschritt hat dann nur in der Ableitung dieser Grundsätze als ausdrückliche Richtschnur für die Praxis und in dem Bemühen dieser letzteren um eine strengere Befolgung dieser Richtschnur bestanden. Mit der Entwicklung der Finanztheorie sind die Grundsätze zur genaueren Formulirung, tieferen Begründung, schärferen Bestimmtheit, gründlicheren Erfassung ihres Inhalts gebracht, und in dieser Beziehung immer weiter zu gelangen, ist die Aufgabe der fortschreitenden Wissenschaft. Dadurch wurden und werden jene Principien immer geeigneter, der Praxis zur Leitung zu dienen. Die bestehende Praxis, daher namentlich die geltende Steuergesetzgebung und deren Wirkung auf die Bevölkerung ist an ihnen zu prüfen.

Die Grundsätze selbst sind aber auch ihrerseits stets von Neuem auf ihre Bewährung und — auf ihre Durchführbarkeit an der Praxis zu prüfen. So allein erfolgt die erspriessliche Wechselwirkung zwischen Wissenschaft und Praxis und wird das Ziel einer gerade hier bei der Aufstellung oberster Besteuerungsgrundsätze für die Praxis arbeitenden Wissenschaft, wie der Finanzwissenschaft, — gemäss der zweiten Aufgabe der letzteren (Fin. I, §. 12) — soweit als möglich erreicht. Angesichts der in der Praxis sich oft kreuzenden Anforderungen, welche aus den einzelnen Grundsätzen hervorgehen, und der Grösse der im Leben zu überwindenden Widerstände muss die Wissenschaft sich nur abermals in ihren Ansprüchen auf Verwirklichung ihrer Postulate bescheiden: sie kann jene Grundsätze nur als Ziel hinstellen, dem man sich in der Praxis möglichst nähern soll. Wie weit letzteres gelingt, das hängt oft gar nicht von finanziellen Momenten,

Digitized by Google

wie z. B. der Einrichtung des Steuerwesens, der Steuerarten, dem Erhebungsmodus u. s. w. ab, sondern wieder von den gegebenen technischen, Wirthschafts-, Cultur- und Rechtsverhältnissen.

Nur mit der meist von ganz anderen Factoren bedingten Veränderung dieser Verhältnisse lassen sich dann gewisse Steuerprincipien, z. B. das der Allgemeinheit, der Gleichmässigkeit, der geringen Erhebungskosten, der Bestimmtheit, Bequemlichkeit, überhaupt oder besser verwirklichen. Jene gegebenen Verhältnisse des Lebens sind sogar nicht selten so mächtig, dass sie zu Einrichtungen der Besteuerung nöthigen, welche an sich unvermeidlich einen grösseren Verstoss gegen bestimmte Steuerprincipien mit sich bringen, als andere, an sich vielleicht bessere Einrichtungen, weil letztere erst eine ganz andere, höhere Culturstufe des Volks oder Entwicklung des Rechtsbewusstseins voraussetzen würden. Man muss z. B. vielleicht eine Steuerart wählen, welche höhere Erhebungskosten macht und ungleichmässiger die Volksclassen und Einzelnen belastet, weil in der gegebenen Lage nur so der erforderliche Steuerbetrag aufzubringen ist (Fall der indirecten Verbrauchsteuer statt directer Einkommensteuer) oder weil andere Schwierigkeiten bei anderen Steuern nicht zu überwinden sind, z. B. die richtige Ermittelung des Einkommens bei der Einkommensteuer.

Mit solchen Zugeständnissen verlieren die obersten Steuerprincipien der Finanzwissenschaft nicht ihren Werth und wird natürlich auch nicht ein „Princip“ sanctionirt, dass die Abweichung von jenen obersten Sätzen, weil oft unvermeidlich, auch unschädlich sei. Es wird vielmehr nur den gegebenen Lebensverhältnissen als einem einmal immer mitsprechenden, mitunter entscheidenden Factor Rechnung getragen. Die Finanzwissenschaft, speciell die Steuerlehre hat auch dies nicht immer genügend gethan.

Das ist ihr mit Recht nicht selten von der Praxis vorgeworfen worden: sie erschien dieser zu doctrinär. Anderseits darf aber die Theorie auch verlangen, dass man in der Praxis die Abweichung von obersten Steuergrundsätzen, deren Richtigkeit allgemein anerkannt wird, nicht so leicht nehme, wie es oft geschieht. Namentlich spricht die Praxis, wenn sie gewisse Postulate, z. B. das der Gleichmässigkeit, verwirklichen soll, oft ohne genügenden Beweis von „unüberwindlichen Schwierigkeiten“, während vielleicht zu deren Beseitigung gar kein ernstlicher Versuch gemacht worden ist oder aus anderen, nicht oder nicht ausreichend gerechtfertigten Rücksichten ein solcher unterbleibt. Im modernen Rechts- und Culturstaat sollte und in der bereits beginnenden „socialen“ Epoche des Steuerwesens wird auch ein derartiger Vorwand immer mehr abgewiesen werden.

Ein Beispiel liefert oft die Einkommensteuer, deren richtige Gestaltung überhaupt oder deren progressiver Steuerfuss wenigstens für „undurchführbar“ gilt. Völlige Genauigkeit wird man freilich nicht erreichen. Aber eine hinlängliche wohl, sobald man eben nicht Anstand nimmt, besonders den wohlhabenden Classen gegenüber, mit dem Zweck auch die Mittel zu wollen und die sich bietenden Mittel, wie strenge Controle, auch beim Erbgang, Declarationszwang, Strafen, Oeffentlichkeit wirklich anzuwenden. Widersprüche, wie z. B. in der preussischen Steuerpraxis, möglichst richtig das Einkommen schätzen zu sollen, aber „nicht in die persönlichen Verhältnisse eindringen“ zu dürfen — wasch' mir den Pelz, aber mach' mich nicht nass — sind freilich unhaltbar. Aber Steuerergebnisse einer solchen Praxis sind auch kein Beweis für die Undurchführbarkeit eines Steuerprincips oder einer Steuerart.

So hat sich die Theorie allerdings vor dem Doctrinarismus absoluter Principien und Postulate der Praxis gegenüber zu hüten. Sonst verliert sie ihren Einfluss auf die Praxis, Fiscalismus und

Digitized by Google

Routine grassiren um so mehr. Die Praxis aber, welche ohne Noth die obersten Steuergrundsätze vernachlässigt, erschwert ihre eigenen Aufgaben und sinkt zu gemeiner Routine herab.

Kein Geringerer als v. Hock hat seinem Werk über die öffentlichen Abgaben ein Motto vorgesetzt, das gerade in der Gegenwart auf diesem Gebiete den Tiraden der practischen Verächter der Theorie, auch unter den Staatsmännern, entgegengerufen werden kann, das Wort Royer-Collard's: „Die Theorie als überflüssig erklären heisst den Hochmuth haben, man brauche nicht zu wissen, was man sagt, wenn man spricht, und was man thut, wenn man handelt.“

II. — §. 125. Die Steuerprincipien und das Steuersystem.

Die obersten Steuerprincipien haben die practische Steuerpolitik namentlich bei der Wahl der einzelnen Steuern und bei der Aufstellung des ganzen Steuersystems zu leiten. Jede Steuer ist an diesen Principien zu prüfen und möglichst diejenige zu wählen, welche unter den gegebenen Umständen die meiste Aussicht bietet, den hiernach zu stellenden Anforderungen am Besten zu entsprechen oder — womit man sich nur zu oft begnügen muss — am Wenigsten zu widersprechen.

Wegen der Verschiedenheit dieser Anforderungen und wegen der practischen Schwierigkeit, dieselben mit einander zu vereinen, erweist sich auch eine einzige Steuer zur Aufbringung des ganzen Steuerbedarfs von vorneherein nicht geeignet, vielmehr erscheint eine zweckmässige Verbindung mehrerer verschiedenartiger Steuern oder ein eigentliches Steuersystem hier richtiger, mit dem leitenden Gesichtspunct, dadurch dem Ziel einer möglichsten Verwirklichung aller maassgebenden Postulate nahe zu kommen.

Grosse Schwierigkeiten liegen hier stets vor. Die geschichtlich überkommene Besteuerung unserer Culturstaaten setzt sich regelmässig aus einer grösseren Anzahl einzelner Steuern zusammen. Von der Verwirklichung aller obersten Steuerprincipien ist darin gewöhnlich keine Rede, wenn auch öfters einzelne Veränderungen oder „Reformen“ vorgenommen worden sind, um eines oder das andere Postulat zu verwirklichen, z. B. um die Allgemeinheit oder Gleichmässigkeit besser herzustellen, gewisse volkswirthschaftlich nachtheilige Wirkungen einzelner Steuern, z. B. Verkehrsstörungen, Hemmungen technischer Fortschritte, zu beseitigen, Erhebungskosten zu vermindern u. dgl. m. Ein Steuersystem im wahren Sinne stellt diese Besteuerung trotzdem nicht dar, wenn man unter diesem Ausdruck eine richtige Combination von verschiedenen Steuern zur Verwirklichung der obersten Besteuerungsprincipien versteht (s. schon oben §. 91). In der Regel begnügt sich die Praxis damit, dass ihre Besteuerung das allerdings wichtigste Postulat erfüllt, den Bedarf zu decken, und nicht gar zu arg gegen die anderen Postulate verstösst, mindestens nicht so, dass in dieser Hinsicht zu laute Klagen der Bevölkerung, z. B. wegen verletzter Gleichmässigkeit, ertönen.

Die Theorie wird dann zwar mit Recht weitere Verbesserungen angeben und verlangen müssen und die rationelle Praxis wird die

Digitized by Google

Berechtigung dazu nicht läugnen. Jedoch hat die Theorie hierbei zweierlei Einwände zu beachten, welche die Praxis oftmals erhebt.

Einmal kann die Besteuerung in ihrer ursprünglichen Anlage sehr mangelhaft sein und richtigen und wichtigen Postulaten widersprechen. Aber der lange Bestand hat hier doch vielleicht viele Mängel ausgeglichen. Man hat sich an die Besteuerung gewöhnt und das thut hier viel. Es kann auch wirklich, nemlich mittelst der sogenannten Ueberwälzung, eine einigermaassen genügende Ausgleichung der ursprünglichen Ungleichmässigkeit eingetreten sein. Oder es ist dies vermeintlich geschehen, in den Augen der Betheiligten, was die öffentliche Meinung auch beruhigt und, psychologisch begreiflich, auch oft ausreichen wird. Man wird sich deswegen in der Praxis öfters mit Recht bedenken, an einem alt bestehenden Steuerwesen viel zu rütteln, wenn dafür nicht sehr erhebliche Gründe, auch der drängende höhere Finanzbedarf, sprechen.

Anderseits bringen auch die besten neuen Steuern, selbst wenn sie nicht den Gesammtbetrag der Steuern erhöhen, sondern nur anders vertheilen sollen, unvermeidlich neue Störungen, einen neuen Druck mit sich.

Dies selbst in dem Falle, dass sie in der That gewisse Postulate, z. B. die Gleichmässigkeit, genauer verwirklichen. Um so mehr aber in dem viel häufigeren Falle, dass die entgegenstehenden Schwierigkeiten, der Eigennutz, die Unbildung der Besteuerten, die beschränkte Leistungsfähigkeit der Steuerbehörden u. s. w., doch wieder nicht genügend überwunden werden können.

So ist abermals die Theorie zur Vorsicht bei ihren Reformforderungen „behufs besserer Verwirklichung der obersten Steuerprincipien“ zu ermahnen.

Es ergiebt sich hieraus die freilich auch wieder nur relative Richtigkeit des oft angeführten Satzes: „jede alte Steuer ist gut, jede neue schlecht.“ Ein Satz, welcher in Folge einer zu grossen Werthlegung auf die Ueberwälzung in der Praxis öfters missbraucht worden ist, aber doch einen beachtenswerthen Kern enthält.

So namentlich zuerst formulirt von Canard, Grundsätze der politischen Oekonomie, aus dem Französischen von Völk, Augsburg 1824, S. 174, in Verbindung mit einer viel zu weitgehenden Theorie der Steuerüberwälzung, wie ähnlich v. Prittwitz, Theorie der Steuern, S. 100 ff. (Weiteres über Canard's Lehre bei Rau in den Noten zu Fin. I, §. 270 ff. R. Meyer, Principien S. 49.) Ueber Ueberwälzung u. §. 138 ff.

Für die Finanzwissenschaft folgt aus dem Vorausgehenden von Neuem die Lehre, die practische Bedeutung mancher an sich durchaus richtigen obersten Besteuerungsgrundsätze nicht doctrinär

Digitized by Google

zu überschätzen, weil eben die Verwirklichung dieser Grundsätze im Steuerwesen zu schwierig ist.

III. — §. 126. Uebersicht der Principien.

Die obersten Grundsätze der Besteuerung und practischen Postulate der Steuerpolitik, welche in den nächsten Abschnitten erörtert werden, sind neun an der Zahl und bilden nach den für sie maassgebenden Gesichtspuncten vier Gruppen. Die Erläuterung der technischen Ausdrücke, welche im Folgenden für die einzelnen Principien gewählt sind, findet in den betreffenden Abschnitten statt.

I. Finanzpolitische Principien:

1. Ausreichendheit der Besteuerung.

2. Beweglichkeit der Besteuerung.

II. Volkswirthschaftliche Principien:

3. Wahl richtiger Steuerquellen, d. h. insbesondere Erörterung der Frage, ob die Besteuerung nur aus dem Einzel- und Volkseinkommen oder auch aus dem Einzel- und Volksvermögen, bez. -Kapital schöpfen darf und ob und wie hier volks- und einzelwirthschaftlicher Standpunct zu unterscheiden sind.

4. Wahl der Steuerarten mit Berücksichtigung der Wirkungen der Besteuerung und der verschiedenen Steuerarten auf die Steuerzahler und generelle Untersuchung der sogenannten Ueberwälzung der Steuern.

III. Principien der Gerechtigkeit oder der gerechten Steuervertheilung.

5. Allgemeinheit und

6. Gleichmässigkeit der Besteuerung.

IV. Steuerverwaltungsprincipien (oder Principien der Logik im Besteuerungswesen).

7. Bestimmtheit der Besteuerung.

8. Bequemlichkeit derselben.

9. Streben nach möglichst geringen Erhebungskosten der Steuern.

Die finanzpolitischen Principien folgen aus den Bedürfnissen der Finanzwirthschaft. Es ist nicht üblich, sie unter die obersten Besteuerungsgrundsätze zu stellen, aber es ist dies richtig und durchaus nothwendig, sie gehören sogar an die Spitze, namentlich auch vor die Principien der Gerechtigkeit. Gewöhnlich hat sich die Finanzwissenschaft in dieser Lehre nur mit diesen letzteren und mit den Steuerverwaltungsprincipien befasst. Dieselben entsprechen im Wesentlichen den von Adam Smith aufgestellten

Digitized by Google

Steuerregeln (§. 122). Die Principien der Gerechtigkeit sind Grundsätze für die gerechte Vertheilung der Steuerlast im Volke. Auch die volkswirthschaftlichen Steuerprincipien beziehen sich mit auf das Problem richtiger Steuervertheilung den einzelnen Besteuerten gegenüber. Sie betreffen ausserdem aber, was noch wichtiger ist, weil es sich dabei um Interessen der Gemeinschaft, nicht nur der Einzelnen handelt, Grundfragen des Verhältnisses der Besteuerung zur Volkswirthschaft. Die Steuerverwaltungsprincipien folgen aus Begriff und Zweck der Besteuerung und geben für Fragen der Einrichtung und Ausführung derselben mit die Richtschnur an.

Die aufgeführten Principien haben zum Theil die Natur von Axiomen, wie besonders die drei Grundsätze der Bestimmtheit, Bequemlichkeit und des Strebens nach möglichst geringen Erhebungskosten, d. h. sie sind eigentlich mit Begriff und Wesen der Besteuerung gegeben, selbstverständlich, ohne weitere Begründung zu bedürfen. Von den beiden Principien der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit gilt dies zwar nicht unbedingt, weil die Ansichten über das, was hier „gerecht" ist, nicht absolute, allgemein-menschliche sind, sondern zeitlich und örtlich veränderliche, wechselnd mit den Cultur- und Rechtsverhältnissen des Volks. Für das heutige Zeitalter persönlicher Freiheit und „staatsbürgerlicher" (politischer) Gleichheit und für das in demselben waltende Volksbewusstsein nehmen aber auch diese beiden Principien die Natur von Axiomen an, die mit dem Begriff der persönlichen und politischen Freiheit und Gleichheit gegeben sind. Sie kamen daher auch mit dem Durchbruch der „liberalen" staatsbürgerlichen Periode in der Theorie sofort (A. Smith), in der Praxis allmälig immer allgemeiner und schärfer zur Geltung.

Die Aufstellung und Formulirung dieser axiomatischen Principien und practischen Postulate ist deshalb auch leicht. Um so weniger darf sich die Theorie, vollends wenn sie der Praxis den Weg weisen will, damit begnügen. Die Schwierigkeit fängt erst an, wenn das einfache Princip und Postulat in der Theorie seinen genauen und klaren Inhalt und Umfang erhalten, dabei, soweit nothwendig, richtig begründet und in der Praxis verwirklicht werden soll.

Hier muss die Finanzwissenschaft viel mehr specialisiren und casuistisch verfahren, als sie bisher gewöhnlich gethan hat, wenn ihre Lehre von den obersten Steuerprincipien wissenschaftlich und practisch werthvoll werden soll. Sie setzt sich sonst dem Vorwurf der Aufstellung blosser Trivialitäten oder Selbstverständlichkeiten nicht mit Unrecht aus. Kommt sie aber dieser erweiterten und dann mehrfach ziem-

Digitized by Google

lich schwierigen Aufgabe nach, so kann ihre Lehre von den Steuerprincipien als ein sehr wichtiger Theil der ganzen Steuerlehre zu gelten den Anspruch machen.

In Folge dieser unserer Auffassung von der hier vorliegenden wissenschaftlichen Aufgabe nehmen freilich unsere Erörterungen, besonders über die Principien der Volkswirthschaft, der Gerechtigkeit und der Steuerverwaltung, eine viel grössere Ausdehnung an, als in den meisten theoretischen Behandlungen dieser Puncte, auch Rau's Lehrbuch inbegriffen.

Die drei ersten der obigen Kategorieen und die sechs ersten Principien werden in den folgenden drei Hauptabschnitten dieses Kapitels genauer erörtert. Aus den genannten drei Steuerverwaltungsprincipien folgen für einen wesentlichen Theil der gesammten Steuerverwaltung die Normen. Bei dem engen Zusammenhang aller Verhältnisse und Einrichtungen der Steuerverwaltung erscheint es zweckmässig, die eingehendere Darstellung der aus den Grundsätzen 7—9 hervorgehenden Consequenzen mit der Behandlung der weiteren Fragen der Steuerverwaltung im fünften Kapitel zu verbinden. Deshalb beschränkt sich die Besprechung dieser Grundsätze am Schlusse dieses dritten Kapitels auf eine kurze Erörterung.

Erster Hauptabschnitt.

Die finanzpolitischen Steuerprincipien.

Die richtige Würdigung dieser Principien ist von der richtigen Auffasung des Staats als des Hauptorgans der Gemeinwirthschaft abhängig. Auch hier hat die Finanzwissenschaft an die grundlegenden Lehren der Nationalökonomie anzuknüpfen, s. meine Grundlegung. 1. Abtheilung, Kapitel 3, besonders §. 118, 140 ff., 150, 154 bis 160 ff. und Kapitel 4.

Erst in der neueren organischen Staatslehre, im Gegensatz zu der früheren individualistischen und zur Theorie vom Staatsvertrag, ist es möglich, wie das Steuerrecht selbst (§. 85), so auch die Bedeutung der finanzpolitischen Principien und deren Vorrang vor allen anderen richtig zu begründen. Vgl. die zutreffenden Ausführungen von A. Held, Einkommensteuer Kap. 2, besonders S. 25 ff. und Nasse in dem Gutachten über Personalbesteuerung im Anfang. Die gegnerische Auffassung von Vocke, Roscher, Umpfenbach wurde oben in §. 123 bereits angeführt.

Die folgenden Erörterungen sind zugleich eine richtige Consequenz der im ersten Bande der Fin. (§. 61, 65 ff.) gegebenen Theorie der Deckung des Finanzbedarfs. Die Begründung für das Folgende ist daher auch zum Theil an diesen Stellen schon gegeben (s. oben S. 295 gegen Roscher).

I. — §. 127. Vorrang dieser Grundsätze vor allen anderen Steuerprincipien.

Die finanzpolitischen Steuerprincipien der „Ausreichendheit" und „Beweglichkeit" der Besteuerung folgen aus dem Wesen der Finanzwirthschaft und aus dem obersten Postulat, welches für öffentliche Haushalte, insbesondere für den Staatshaushalt, aufzustellen ist: dass nemlich die Einnahme durch die Höhe des Bedarfs bestimmt und letzterer durch jene gedeckt werden muss (Fin. I, §. 61). Sie sind auch an die Spitze aller theoretischen Steuerprincipien und der Steuerpostulate der Praxis zu stellen. Denn nicht, wie die Smith'sche nationalökonomische Schule ihrem individualistischen Standpunct gemäss lehrt, „Gerechtigkeit gegen den Einzelnen", nicht der Grundsatz der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit

Digitized by Google

der Besteuerung, sondern Erfüllung der Bedingungen des im Staate und den übrigen öffentlichen Körpern erfolgenden Gemeinschaftslebens ist die oberste Regel: „Beschaffung der Mittel für die Erhaltung des Staats und für die Erfüllung seiner Zwecke —" (Nasse).

Gutachten über Personalbesteuerung S. 2, zugleich mit der richtigen Beschränkung des Satzes. Aehnlich, aber zu weitgehend in der Zurückschiebung des Gerechtigkeitspostulats Held, eb. S. 24, wogegen wieder Neumann, progressive Steuer S. 106, zu stark reagirt, wenigstens wenn seine Ausdrücke wörtlich genommen werden. Die richtige Mitte hält Nasse, ganz gegnerisch Vocke, Umpfenbach a. a. O. — Die Begründung dieser Auffassung liegt in der Lehre von den Zwangsgemeinwirthschaften und speciell von der höchsten Form derselben, vom Staate, wofür hier auf die Erörterungen in der „Grundlegung" Bezug zu nehmen ist. Die Auffassung vom „höheren Recht der Gemeinschaft" ist in letzter Linie eine Consequenz der socialrechtlichen, statt der individualrechtlichen Behandlung der Wissenschaften von Recht, Staat und Wirthschaft. Vgl. meine Ausführungen gegen Vocke in meiner Recension in der Tübinger Zeitschrift 1887, besonders S. 565 ff.

Es handelt sich aber hier keineswegs um einen principiellen Punct von bloss theoretischer Bedeutung, sondern um einen Punct von grosser Tragweite auch für die Praxis, wie sich sofort aus der näheren Erörterung der beiden finanzpolitischen Grundsätze ergiebt.

II. — §. 128. Sinn und Bedeutung (Inhalt) der beiden Principien.

Unter dem Grundsatz der „Ausreichendheit" der Besteuerung ist zu verstehen, dass die letztere den in einer Finanzperiode gegebenen Finanzbedarf muss decken können, soweit anderweite Deckungsmittel dafür fehlen oder unzulässig sind.

Nach dieser Fassung des Grundsatzes (wörtlich aus der 1. Auflage S. 232) trifft auch Roscher's auf S. 295 erwähnter Einwand mit der „bedeutenden Lücke" wegen der Möglichkeit von Anleihen nicht zu. Die Besteuerung hat ihre Aufgabe gegenüber der ordentlichen Ausgabe erst nach dem Privaterwerb und den Ueberschüssen der Gebührenzweige: sie muss den Rest dieser Ausgabe, welcher nach der Benutzung dieser beiden anderen ordentlichen Einnahmen noch übrig bleibt, decken. Die etwa sonst in Betracht kommenden Mittel, nemlich die Eingänge aus Veräusserung von öffentlichem Vermögen und aus der Benutzung des Credits, sind nach der im ersten Bande entwickelten Theorie der Bedarfsdeckung principiell zur Bestreitung ordentlicher Ausgaben ausgeschlossen (Fin. I, §. 66 ff.). Bei ausserordentlichen Ausgaben sind diese beiden Mittel zwar bedingt zulässig, soweit dies von der Natur und den Wirkungen der Ausgaben abhängt (Fin. I, eb.). Aber die wirkliche Benutzung namentlich des Credits ist doch auf bestimmte, practisch nicht immer vorliegende Fälle zu beschränken. Dann muss auch die „Ausreichendheit" der Besteuerung mit zur Deckung der ausserordentlichen Ausgabe einer Finanzperiode verlangt werden. Endlich ist auch hier der im ersten Bande behandelte Fall in Betracht zu ziehen, dass der Staatscredit gegenüber Ausgaben, für welche er eventuell benutzt werden darf, nicht willfährig genug ist oder zu theuer kommt. Hier hat nach dem Früheren einmal der Staatsschatz seine berechtigte Function, sodann aber muss auf „Extrasteuern", wohl besonders auf gewisse Einkommensteuern und Vermögenssteuern (allenfalls in Form von Zwangsanleihen), namentlich auf solche, welche die vermögenderen Classen treffen, zurückgegriffen werden können. Die Besteuerung muss daher so eingerichtet werden, dass sie eventuell auch für diesen practisch wichtigen Fall (Kriegszeiten!) „ausreichend" ist (Fin. I, §. 74—76).

Digitized by Google

Der Grundsatz der „Beweglichkeit" der Besteuerung bedeutet, dass die letztere mindestens solche Bestandtheile oder Arten enthalten muss, welche sich dem Wechsel des Finanzbedarfs bez. dem Wechsel der von diesem durch Steuern zu bedeckenden Quote anpassen und die etwaigen Ausfälle anderer Steuern und anderer Deckungsmittel (wie namentlich der privatwirthschaftlichen Einnahmen) ersetzen können.

Gegenüber dem „Gesetz der wachsenden Ausdehnung der Staats-, bez. der öffentlichen Thätigkeiten" (Grundlegung §. 171—178, Fin. I, §. 36) muss nach diesem Grundsatz namentlich die Fähigkeit der Besteuerung, steigende Erträge zu liefern, verlangt werden. Gesetzlich ganz stabile Steuern, z. B. Grundsteuern nach dem System des stabilen Katasters (Frankreich, Oesterreich) oder für unbegrenzte Dauer im Gesammtertrage fixirte Steuern (preussische Grundsteuer von 10 Mill. Thlr. für die alten Provinzen, eine Zeitlang fest „contingentirte" Classensteuer von 42 Mill. M.) sind daher im Widerspruch mit dem obigen Grundsatz, theoretisch stets, practisch, wenn nicht andere Steuern genügend steigerungsfähig sind.

Gegenüber den Schwankungen des Finanzbedarfs, des Reinertrags der privatwirthschaftlichen und der Gebührenzweige und des Ertrags einzelner Steuerarten, sowie gegenüber dem vorher erwähnten Falle, dass die Benutzung des Staatscredits unmöglich oder zu theuer ist, muss die Besteuerung ferner die Fähigkeit der Anpassung an diese Verhältnisse besitzen. Die neueste Finanzgeschichte der deutschen Staaten mit ihrem grossen alten und neuen Domanium liefert in Folge des Einflusses der politischen und wirthschaftlichen Vorgänge seit 1870 auf den Ertrag einzelner Steuerarten und Zweige des Privaterwerbs (Berg- und Hüttenwerke, Forsten, Eisenbahnen) reiche Belege für diese Sätze. Gerade unserem grossen staatlichen Privaterwerb gegenüber ist unser Steuersystem viel zu unbeweglich. So war z. B. im preussischen Haushalt nach dem Anschlag, der immer mit Rücksicht auf die Ergebnisse des oder der vorausgehenden Jahre aufgestellt wird, der Ertrag der „Stempelsteuer" (incl. Erbschaftssteuer, die früher damit verbunden) 1870—76 und 1. April 1877—80: Mill. M. 20.33, 21.0, 21.0, 30.0, 30.0 (Speculation!), 27.0, 27.0, 26.3, 26.3, 25.0, wovon in den letzten Jahren noch ein wachsender Antheil auf die Erbschaftssteuer kam. Der Voranschlag für den Reinertrag des Bergwerks-, Hütten- und Salinenwesens Preussens war 1870—76: 13.4, 13.2, 16.6, 21.3, 27.6, 28.0, 18.3, 1. April 1877—80 15.8, 13.4, 11.9 Mill. M.: ganz die Curve der Conjunctur der betreffenden Industrie! Die wirklichen Erträge schwankten sogar noch mehr: 1872 35, 1873 57, 1879 9 Mill. M.!

Fehlt der Besteuerung die erforderliche Beweglichkeit, so kann entweder der Finanzbedarf nicht die vom Staatsleben verlangte Gestalt annehmen oder er wird auf eine schädliche Weise, namentlich durch Schuldaufnahme gedeckt. Selbst in Preussen trat diese Nothwendigkeit seit 1879 sofort für einige Zeit ein! Und die finanziellen Hemmnisse für die Entwicklung des Staatslebens (Verschiebung der Projecte der „Verstaatlichung" von Privatbahnen, Unterrichtsgesetz mit seiner Voraussetzung bedeutender Staatszuschüsse) machten sich wenigstens zeitweise ebenfalls geltend. Rasch wachsende chronische Deficite sind dann die unvermeidliche Folge. Das lehrt die Finanzgeschichte Oesterreichs von 1848 an, wo man die Steuern dem Bedarf nicht folgen lassen konnte, zum Theil wegen der inhärenten Stabilität des directen Steuersystems. In Frankreich bot das (von Vocke so gepriesene, gerade hier seinen besonderen Mangel zeigende) directe Ertragssteuersystem 1871 ff. wegen seiner relativ grossen Unbeweglichkeit ein Beispiel, wie bedenklich der Verstoss gegen das Princip ist. Der Staatsbankerott, d. h. die Abschüttelung der Zinsen der Schuld oder eines Theils davon, lässt sich schliesslich nicht immer vermeiden. Mittel- und südamericanische Staaten und die Türkei liefern neueste Beispiele. — Das Gesagte beweist auch, wie völlig verkehrt es ist, wenn Vocke die Beweglichkeit der Besteuerung eine „blosse Zweckmässigkeitsrücksicht" nennt (Abgaben S. 37). Nicht immer unbedingt für jede einzelne Steuer — obwohl nach dem Vorausgehenden auch hiergegen sich wichtige

Digitized by Google

Bedenken erheben und die Stellung der einzelnen Steuern zu einander im Steuersystem übel verschoben werden kann —, wohl aber für die Besteuerung als Ganzes hat die Forderung der „Beweglichkeit" die volle Bedeutung eines wahren „Steuerprincips" oder theoretisch und practisch eines „leitenden Grundsatzes".

III. — §. 129. Anwendung der finanzpolitischen Principien.

Die Grundsätze der Ausreichendheit und Beweglichkeit der Besteuerung müssen daher bei der Einrichtung der Gesammtbesteuerung besonders beachtet werden. Die Anforderungen, welche in dieser Hinsicht aus ihnen abzuleiten sind, gestalten sich nach den gegebenen Verhältnissen eines öffentlichen Haushalts verschieden; so nach der Höhe des Bedarfs überhaupt, nach dem Vorhandensein und der Beschaffenheit anderer Einnahmen, nach der Sicherheit, den öffentlichen Credit benutzen zu können u. s. w. Die Deckung des ganzen Steuerbedarfs durch eine einzige Steuer, mehrfach als theoretisches Postulat aufgestellt, widerstreitet auch anderen Besteuerungsgrundsätzen, namentlich denen der Gerechtigkeit: sie steht aber ebenso mit den beiden finanzpolitischen Grundsätzen in Widerspruch. Die letzteren sind für die Anordnung des Steuersystems und die Wahl der Steuerarten und selbst für die Erhebungsformen und den Veranlagungsmodus bei einer einzelnen Steuerart besonders wichtig. Dabei werden sich leicht Conflicte mit anderen Steuerprincipien, so mit denen der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit, mit dem Grundsatz niedriger Erhebungskosten und mit den volkswirthschaftlichen Postulaten ergeben. In solchen Fällen sind nach Möglichkeit die erforderlichen Rücksichten zu nehmen, Compromisse bei der Einrichtung des Steuerwesens und der Wahl der Steuerarten und Erhebungsformen einzugehen. Die Nothwendigkeit der Deckung des Bedarfs wird indessen den finanzpolitischen Principien doch die entscheidende Bedeutung verschaffen, d. h. sie auch hier practisch an die Spitze stellen.

Die einzelnen Steuerarten erfüllen die Forderungen der beiden Principien in verschiedenem Grade, was für die Würdigung ihres finanzpolitischen Werths und für die ihnen im Steuersystem zu gebende Stellung zu beachten ist.

Bei der Betrachtung der einzelnen Steuerarten und Erhebungsformen u. s. w. ist später näher darzulegen, wie weit dies der Fall ist. Einige Bemerkungen darüber sind indessen zur Orientirung schon hier am Platze. Sie beschränken sich aber auf die Hauptkategorieen der Besteuerung. Die folgenden Sätze sind deductiv und inductiv gewonnen. In letzterer Hinsicht hat namentlich die Finanzstatistik Dienste zu leisten. Nur kann man auch hier mit ihr allein nicht zu brauchbaren Resultaten kommen und muss sich hüten, die Erfahrungen eines Landes oder einer Periode zu

sehr zu verallgemeinern. Die einzelnen Sätze, z. B. über die indirecten Verbrauchssteuern, sind ferner noch weiter nach einzelnen Arten der Steuern und nach Steuerobjecten zu specialisiren. So muss die Bewegung der Zolleinnahmen natürlich etwas verschieden sein, je nachdem es sich um Zölle auf wichtige Nahrungsmittel, auf Colonialwaaren, auf feinere Luxusartikel, um Finanz- oder Schutzzölle handelt; ferner je nachdem in- und ausländische Producte (Tabak, Zucker) neben und statt einander consumirt und versteuert werden. Zur genaueren Prüfung der folgenden Sätze bedürfte es eines grossen statistischen Apparats, den zusammenzubringen die Aufgabe einer eigenen finanzstatistischen Monographie wäre. Bis jetzt fehlen systematische statistische Untersuchungen dieser Art, deren Ausführung namentlich jüngeren Privatstatistikern hiermit empfohlen werden mag. Bei der Verschiedenheit der Productions- und Consumtionsverhältnisse der einzelnen Länder sowie der Besteuerung, der Höhe der Steuersätze u. s. w. selbst dürfen nur die für ein Land gefundenen Thatsachen und statistischen Regelmässigkeiten („Gesetze") nicht ohne Weiteres auf ein anderes Land übertragen werden. Gewisse allgemeine Ergebnisse vermag die vergleichende Statistik aber immerhin festzustellen.

Im Folgenden handelt es sich nur um Beispiele. Genauer habe ich mehrfach im dritten Bande der Finanzwissenschaft, besonders an der französischen Steuerertrags-Statistik, das Problem weiter verfolgt (Fin. III, §. 175, 176, auch passim bei den einzelnen Steuern, z. B. den Erbschaftssteuern, §. 243, 244, den Zöllen, §. 311—323). — Die französischen Daten eignen sich wegen der häufigen Störungen durch politische Ereignisse besonders gut für eine solche Untersuchung: das statistische Material gestattet eine Art experimentellen Beweises.

1. Die sogenannten indirecten Verbrauchssteuern auf Gegenstände des Massenconsums wachsen im Ertrage im Ganzen mit der Vermehrung der Bevölkerung, dem steigenden Wohlstande und der Verbreitung der betreffenden Consumtionssitte. Sie eignen sich insofern für die Finanzwirthschaft fortschreitender Culturvölker, deren Finanzbedarf stetig wächst. Aber sie schwanken im Ertrage nach den Verhältnissen des Volks- und Staatslebens und nach wirthschaftlichen Conjuncturen, entsprechen daher in einzelnen Zeitpuncten dem Grundsatz der Ausreichendheit nicht und sind auch nicht beweglich genug, plötzliche Ausfälle in anderen Einnahmen und plötzliche stärkere Steigerungen des Bedarfs zu decken, namentlich weil Tariferhöhungen nicht sicher sofort den Ertrag steigern, da der Consum sich etwa einschränkt oder die Speculation die Tariferhöhung anticipirt, z. B. bei Zöllen, mittelst rascher Einfuhr von mehr Waaren noch zum alten Tarif (Deutschland 1879). Gerade für solche Fälle bedürfen diese Steuern daher der Ergänzung durch andere Steuern, besonders durch Einkommen- und eventuell durch Vermögenssteuern.

Bei einer genauen statistischen Untersuchung muss natürlich den Veränderungen in den betreffenden Tarifen, z. B. im Zolltarif Rechnung getragen werden. Amtliche statistische Arbeiten dieser Art existiren z. B. für England, ältere Daten daraus u. A. in Porter's progress of the nation (Ausgabe von 1847, S. 493 ff.). Neuere in den Statistical abstracts. Die rohe Zolleinahme Grossbritanniens und Irlands schwankte zwischen 1861—75 zwischen 24.03 Mill. Pf. St. in 1863 und 19.3 in 1875, nur bei grösseren Tarifänderungen um mehr als 5 % jährlich. In dieser Periode sind für 14.57 Mill. Pf. Zölle aufgehoben oder ermässigt, nur für 26,000 Pf. neu aufgelegt (vgl. auch Fin. III, S. 299). — Viel stärkere Schwankung im Deutschen

Digitized by Google

Zollverein. Hier hängt die Bewegung der Rübenzuckerproduction und Steuer mit der Zolleinnahme aus Zucker etwas zusammen. Die Bruttoeinnahme an Zöllen war 1869—78 in Mill. M.: 79.7, 85.5, 95.7, 122.5, 134.9, 115.3, 120.8, 117, 115.1, 114.7. Auch hier deutlich der Einfluss der aufsteigenden Conjunctur und der Krise. Dabei seit 1871 der Beitritt von Elsass-Lothringen. Da die Erhebungskosten u. s. w. ziemlich stabil bleiben (c. 11.5 Mill. M.), so schwanken die Nettoerträge natürlich noch mehr. Seit 1879 erhebliche Steigerung, vornemlich mit durch Tariferhöhungen (bis auf 270.3 Mill. M. 1887/88). — Vergleiche zwischen directen und indirecten Steuern in Bezug auf die Elasticität u. s. w. der Einnahmen daraus stellt auch Leroy-Beaulieu an I, ch. 4, besonders p. 220 ff. Die Schlüsse S. 227, dass die Erträge der indirecten Steuern in kritischen Zeiten abnehmen, aber nicht so viel als man meint, enthalten schon eine etwas zu grosse Generalisation und werden durch die Daten nicht genügend belegt. Die Zölle zeigten in Frankreich 1870/71 keinen Ausfall im Ertrage (Fin. III, 832, 816), die inneren Getränkesteuern, das Tabakmonopol, die Octrois einen erheblichen (Fin. III, S. 408 ff.). — Ueber Oesterreich Daten in de Mulineu. fin. de l'Autriche für 1868—71. — Stärker schwankt unter dem Einfluss des Wechsels der Rübenernte und der Handelsconjuncturen, auch der Besteuerungsmethode (Ausführvergütung) der Ertrag der Rübenzuckersteuer. S. die reichhaltigen statistischen Daten und Tabellen in v. Kaufmann, die Zuckerindustrie, Berlin 1878. Im Deutschen Zollverein war der Reinertrag von Zuckersteuer und Zoll (d. h. ab Ausfuhrvergütung) 1871/72 bis 1876/77: 45.2, 54.8, 60.6, 49.7, 63.2, 48.5, von 1881/82 bis 1887/88: 56.9, 67.3, 47.8, 39.4, 24.5, 28.3, 6.6 Mill. M.! (Hauptschuld der grossen Abnahme trug die viel zu hohe Ausfuhrvergütung). Dagegen schwankte begreiflicher Weise der Ertrag der inländischen Salzsteuer des Reichs nur um wenige Procente, in 1872—76 zwischen 33.1 und 34.4 Mill. M. — Da der höhere Finanzbedarf oft in kritische Zeiten fällt, wo Handel und Consum abnehmen, nützt eine Erhöhung der Tarife auch sonst nicht entsprechend. — Russland hat es z. B. in den letzten Jahren zu seinem Schaden wahrgenommen, als der orientalische Krieg und der schlechte Curs des Papierrubels die Einfuhr und die Zolleinnahme zeitweise sehr verminderte, gerade in der Periode höchsten Bedarfs, vornemlich auf indirecte Steuern, wie Zölle, angewiesen zu sein. Bei den deutschen Steuerreformplänen des Fürsten Bismarck wird der Ertragsrückgang indirecter Steuern in kritischen Zeiten ebenfalls zu wenig berücksichtigt.

2. Die sogenannten allgemeinen Ertragsteuern liefern nach den Quellen, die sie treffen, und nach der Art ihrer Veranlagung bei mässiger Höhe eine besonders sichere Einnahme und dienen insoweit gut zu Fundirung eines Theils der öffentlichen Ausgaben. Aber sie sind ihrer Natur nach sehr schwer beweglich, vertragen nach ihrer Veranlagung häufig keine einfache procentweise Erhöhung, weil sie dann zu einer reellen Kapitalbesteuerung zu führen drohen, und eignen sich daher nicht als Haupteinnahme von Finanzwirthschaften mit rasch wachsendem Bedarf. Ebenso wenig zur Deckung plötzlicher Ausfälle an anderen Einnahmen oder plötzlichen Mehrbedarfs. Sie müssen deswegen hier durch andere Steuerarten ergänzt werden.

Belege liefert die Finanzstatistik in der grossen Stabilität der Einnahmen aus den Ertragssteuern in unseren Staaten, bei gleich bleibendem Steuersatz, so in Frankreich, Oesterreich und den deutschen Staaten. Zwischen den verschiedenen Ertragssteuern bestehen aber wieder Unterschiede in dieser Hinsicht. Die agrarische Grundsteuer reiner Agriculturstaaten und der Exportländer von Agrarproducten schwankt, selbst wenn die Veranlagung und der Steuerfuss, wie gewöhnlich bei dieser Steuer, stabil sind, in ihren Ergebnissen doch auch, unter dem Einfluss der Ernte, der Handelsconjuncturen, zumal wenn die Steuer hoch ist, weil sich dann uneinbringliche

Steuerrückstände ergeben werden (Ungarn). Beweglicher ist der Ertrag der Gebäude-, der Gewerbesteuer. Die ganze Technik der Veranlagung hindert aber eine rasche, öftere und bedeutende Erhöhung des Fusses der Ertragssteuern, so dass letztere wohl selbst in grossen Krisen des Staatslebens, bei erhöhtem Finanzbedarf, unerhöht bleiben müssen (Frankreich 1871 ff.! mit Ausnahme der Gewerbesteuer. S. Fin. III, §. 172 ff.). Ein Beleg mehr gegen Vocke's einseitige Doctrin.

3. Die eigentlichen Einkommensteuern (und ähnlich allgemeine Vermögenssteuern) bieten besondere Schwierigkeiten für die gleichmässige Feststellung der Steuerschuldigkeiten der einzelnen Steuerpflichtigen. Absolut sehr grosse Beträge öffentlichen Bedarfs lassen sich daher mit diesen Steuern schwer erheben, weil die Ungleichmässigkeit in der Belastung der Einzelnen bei dem dann erforderlichen hohen Steuerfuss bald unerträglich wird. Auch wird der Steuerdruck bei solchen Sätzen leicht zu empfindlich. Hiernach eignen sich diese Steuern finanzpolitisch, wenigstens für den gegenwärtigen sittlichen Zustand unserer Culturvölker, mehr nur zu Ergänzungssteuern, bleibend neben anderen Steuern, welche den Hauptheil des Bedarfs decken, zeitweilig, wenn andere Hilfsmittel versiegen, als Ersatz letzterer. Sie entsprechen dann recht wohl den beiden finanzpolitischen Principien, namentlich dem Grundsatz der Beweglichkeit, und bilden passend das mobile Element im Steuersystem mit einem Steuerfuss, welcher nach dem Bedarf wechselt. So können mit ihnen plötzliche Bedarfssteigerungen innerhalb eines nicht übermässigen Betrags gut gedeckt werden, wo die etwaigen Ungleichmässigkeiten und das Gefühl des Steuerdrucks weniger Bedenken erregen, weil die Höhe des Satzes selbst leicht verändert werden kann und etwa nur ein vorübergehender Extrabedarf vorliegt. Diese Steuern, besonders allgemeine Vermögenssteuern der wohlhabenderen Theile der besitzenden Classe, sind daher namentlich auch in Staatsnothlagen, Kriegszeiten u. dgl. passend, um hier als „Extrasteuern" die mangelnde oder die zu theure Hilfe des Staatscredits zu ersetzen, die Deckung des Bedarfs sicher zu stellen und die Last auf die kräftigsten Schultern zu legen. Eventuell dürfen sie in solchen Fällen die Form von Zwangsanleihen annehmen. Als fester Bestandtheil des Steuersystems geben sie bei fortschreitenden Völkern steigende Erträge, weil Bevölkerung, Volks- und Einzeleinkommen und Vermögen wachsen und der Steuermechanismus sich allmälig verbessert. Gleiches lässt sich im Allgemeinen von der Erbschaftssteuer sagen.

Mit Recht beweglicher Steuerfuss bei der Einkommensteuer in einzelnen deutschen Staaten und in England. Hier fast jährliche Veränderungen, nach

Digitized by Google

Bedarf, mit Rücksicht auf andere Steuerreformen, seit 1843 Minimum 2, Maximum 16 d. per Pfund Sterling (Krimkrieg) oder 0.83 und 6.67 % (Fin. III, §. 115). Auch in der preussischen Einkommen- und Classensteuer (soweit letztere bleibt) wäre nach einem solchen wechselnden, im jedesmaligen Etat festgestellten Steuerfuss zu streben. Schon jetzt sollten doch wenigstens kleine Deficite im Ordinarium durch Zuschläge zur Einkommensteuer und besonders zu deren höheren Stufen gedeckt werden, statt dass man auch dafür Schulden aufnimmt und dauernd die Finanzen mit deren Zinsen belastet. — Zur Motivirung höherer Einkommensteuern u. s. w. auf die Besitzenden in kritischen Zeiten gelangt auch Held, Einkommensteuer, Kap. 6 und 7. Dsgl. Neumann passim. — Beispiel des Wachsthums: Die preussische Einkommensteuer (vom Einkommen über 3000 M.) stand im Etat von 1875 (dem ersten nach der Steuerreform von 1873 in Bezug auf Mahl- und Schlachtsteuer u. s. w.) mit 28.05, in dem vom 1. April 1878/79 mit 30.86, 1879/80 mit 31.35 Mill. M.; 1883/84 war der Ertrag 34.72, 1888/89 der Anschlag 40.01 Mill. M.

4. Die sogenannten Verkehrssteuern, vom Besitzwechsel u. s. w., öfters in Stempelform erhoben, steigen im Ertrage ebenfalls mit der Entwicklung der Volkswirthschaft. Sie schwanken darin aber, mitunter noch mehr als die Verbrauchssteuern, nach wirthschaftlichen, politischen Conjuncturen. Es fehlt ihnen daher die genügende Beweglichkeit, sich dem Wechsel des Finanzbedarfs anzupassen.

S. die Daten über Preussen oben S. 101. Besonders lehrreich die französische Ertragsstatistik, Fin. III, 406 ff.: z. B. sehr starker Ausfall in 1848 ff., 1870/71 beim Stempel und mehr noch beim Enregistrement.

Auch je nachdem es sich um Staatssteuern und um Communalsteuern handelt, ergeben sich bei den erwähnten einzelnen Steuerkategorieen einige Unterschiede in Bezug auf die nach den beiden finanzpolitischen Principien zu fordernde Anpassung an den Bedarf. Steuern, deren Ertrag stark von wirthschaftlichen Conjuncturen beeinflusst wird, sind z. B. als Hauptbesteuerung für Communen noch weniger geeignet als für den Staat. Denn in letzterem wird der störende Einfluss einer ungünstigen Conjunctur gewöhnlich mehr als in einer Commune, z. B. einer Industriestadt (Besteuerung der Actiengesellschaften!) durch anderweite günstige Verhältnisse ausgeglichen werden.

Das hat sich z. B. in den rheinischen Städten in den 1870er Jahren gezeigt, wo die schlechte Lage der Gesellschaften deren Steuerträge verminderte, was dann mitunter um so mehr die directe Besteuerung der Bevölkerung zu erhöhen zwang. Vgl. die statistischen Daten bei Wegner, Verhandlungen des Vereins für Socialpolitik 1877, z. B. Witten S. 72. — Die grossen Schwankungen der Octroierträge unter dem Einfluss politischer Verhältnisse (freilich so unerhörter wie in Frankreich, zumal in Paris: hier 1869—72 107.6, 80.1, 68.6, 100.4 Mill. M. Rohertrag, Fin. III, 409) sind ein Bedenken gegen die alleinige oder gar zu vorwaltende Begründung des Communalbudgets auf derartige Einnahmen.

Der grosse Einfluss der Erhebungsform auf die Höhe des Ertrags und daher auf das Maass, in welchem die „Ausreichendheit" der Steuer erreicht wird, zeigt sich namentlich bei gewissen Verbrauchssteuern, z. B. bei der Zucker- und Branntweinbesteuerung,

Digitized by Google

je nachdem Rohstoff- oder Fabricatbesteuerung besteht, danach dann das System der Rück- und Ausfuhrvergütungen geordnet ist, bei der Tabakbesteuerung, je nach der Besteuerung in Monopolform oder mittelst anderer Steuerformen. Aehnlich ist die Veranlagung bei directen Einkommen- und Vermögenssteuern auf den Ertrag von Einfluss, z. B. ob Schätzung durch Dritte oder Selbstschätzung mit entsprechenden Controlen und Strafbestimmungen (sogenannter Declarationszwang). Alle diese Momente verlangen bei der Einrichtung der Besteuerung aufmerksamste Beachtung, was soviel besagt, als dass die beiden finanzpolitischen Principien stets mit zur Richtschnur dienen müssen.

Zweiter Hauptabschnitt.

Die volkswirthschaftlichen Principien.

1. Abschnitt.

Wahl der Steuerquelle.

I. — §. 130. Vorbemerkungen und Einleitung.

Hier zeigt sich vor Allem der Mangel einer streng folgerichtigen Unterscheidung des einzel- und des volkswirthschaftlichen Standpuncts in Bezug auf die Erörterungen über die Wahl der Steuerquelle, Einkommen- und Vermögensbesteuerung, von Einfluss, auch noch bei den neuesten und besten Autoren wie Stein, Neumann, Held, Schäffle, die im Ganzen wohl wichtigste hierhergehörige Arbeit, diejenige von Schmoller in der Tübinger Zeitschrift 1863, nicht ausgenommen. Neumann weist sogar den Begriff Nationaleinkommen, Nationalkapital als etwas Selbständiges ab (progressive Einkommensteuer 102 ff.), was die Klärung der einschlagenden Fragen der Volkswirthschaftslehre und hier speciell der Steuerlehre nicht fördert. Eine umfassende kritische Revision der Lehre vom Einkommen giebt jetzt die Schrift Robert Meyer's, das Wesen des Einkommens (Berlin 1887). Die mancherlei Abweichungen Meyer's von meiner Auffassung und Behandlung kann ich indessen hier nicht berücksichtigen. Zu einer Umänderung der folgenden Darstellung haben sie mich nicht veranlasst, wenn ich auch Meyer in Einzelheiten seiner Kritik Anderer und meiner eigenen Ansichten beistimmen kann. Sein Buch ist vornemlich doch für die Wirthschaftstheorie wichtig, einige Consequenzen kommen aber auch für die Steuertheorie, die er hie und da berührt, in Betracht. Das Volkseinkommen ist auch ihm eine selbständige volkswirthschaftliche Erscheinung, aber nicht ganz in dem Sinne, wie ich es so auffasse. Ueber die Abweichungen in den Begriffsbestimmungen der Grundbegriffe ist in der allgemeinen oder theoretischen Volkswirthschaftlehre zu handeln, nicht hier.

Ich schliesse mich auch hier wieder der Betrachtungsweise von Rodbertus an. Ohne abstractes Denken ist gerade in diesen Puncten der Steuerlehre nicht zur Klarheit zu kommen. Für die Grundbegriffe „Ertrag", „Einkommen", „Vermögen", Volks-, Einzel-, Privateinkommen und Vermögen u. s. w. beziehe ich mich auf meine „Grundlegung", §. 23—31, 82—88.

Für Dogmengeschichtliches und Principielles s. namentlich Schmoller a. a. O., besonders S. 26 ff., jetzt eingehender Meyer's Buch. Aus der allgemeinen nationalökonomischen Literatur sind Hermann und Ricardo für die Einkommenlehre, Preis- und Kostentheorie, die damit zusammenhängende Ueberwälzungstheorie die wichtigsten; m. E. durch keine neuere Arbeit übertroffen, geschweige widerlegt. S. sonst

Digitized by Google

die literarischen Nachweise an der Spitze dieses Kapitels §. 122. Speciell handelt vom Gegenstand des folgenden Abschnitts Rau I, §. 254 ff., v. Hock §. 9, Stein, 4. A. I. 396 ff., 438 ff., 481 ff., besonders A. Held, Einkommensteuer, Kapitel 4, passim auch die folgenden Kapitel; ebenfalls passim Neumann, progressive Einkommensteuer; Roscher Fin. 2. Buch, 1. Kapitel, Cohn Fin. B. 2, Kap. 2, Sax Grundlegung, Abschnitt 3, besonders §. 53.

Steuerquelle ist nach der früheren Begriffsbestimmung (§. 89) derjenige Güter-, bez. Werthbetrag, aus dem die Steuer reell entrichtet (getragen, gezahlt) wird und genau zu unterscheiden von der Bemessungsgrundlage oder dem Steuerobject.

Möglicher Steuerquellen giebt es drei: das Einkommen, bez. der Ertrag (Reinertrag); das als Productionsmittel dienende, bez. das Rente gebende Vermögen, d. h. das Kapital; das Gebrauchsvermögen: aus den zu jeder dieser drei Kategorieen gehörigen Sachgütern, bez. den beim Absatz ihre Stelle vertretenden Geldsummen kann möglicher Weise eine Steuer in der Art entrichtet werden, dass sich der bezügliche Güter- oder Werthbetrag um die Steuer vermindert.

Für die richtige Wahl zwischen diesen drei Steuerquellen ist es nun von principaler und trotzdem meistens übersehener Bedeutung, auch hier streng zu unterscheiden den einzel-, bez. privatwirthschaftlichen und den volkswirthschaftlichen Standpunct der Beurtheilung, besonders in Bezug auf die Kapitalbesteuerung; ferner den rein finanziellen und den socialpolitischen Gesichtspunct in der Besteuerung; endlich ist auch auf den Zweck der Verwendung des Steuerertrags Rücksicht zu nehmen.

Manche Irrthümer und einseitige Urtheile und Forderungen der Theorie wären vermieden worden, wenn man diese Unterscheidungen beachtet hätte. Manche Streitfragen lösen sich einfach, wenn man in der hier näher dargelegten Weise unterscheidet und zugleich Steuerquelle und Steuerobject oder Bemessungsgrundlage scharf auseinander hält.

II. — §. 131. Die volkswirthschaftlichen Steuerquellen.

Die normale volkswirthschaftliche Steuerquelle ist das Volks- oder Nationaleinkommen, d. h., dem allgemeinen, auch hier anwendbaren Begriff des Einkommens gemäss, der einem Volke in einer Periode (Jahr) zur Verfügung stehende Güter- bez. Werthbetrag, welcher in dieser Periode vollständig verzehrt werden könnte, ohne dass das frühere Nationalvermögen vermindert wird. Auf die Dauer kann und darf die Besteuerung nur aus dieser Quelle des Volkseinkommens schöpfen. Ein öfteres oder vollends ein beständiges Zurückgreifen auf das Volksvermögen,

Digitized by Google

besonders auf das eigentliche Nationalkapital würde sich wegen der eintretenden Verminderung des letzteren bald von selbst verbieten. Mit den betroffenen Einzel- oder Privatwirthschaften würde auch die ganze Volkswirthschaft zurückkommen und schliesslich ruinirt werden, die Volkszahl abnehmen.

Eine Besteuerung des Nationalkapitals, d. h. des (werbenden) Vorraths an sachlichen Productionsmitteln oder des Kapitals im rein ökonomischen Sinn im Gegensatz zum Kapitalbesitz („Privatkapital") im historisch-rechtlichen Sinne (Grundlegung §. 23, 24, 28) führt nothwendig zu einer Einschränkung der Production und zu einer harten Reduction der Bedürfnissbefriedigung des Volks. Solange solche Folgen nicht wirklich eintreten, wird auch der hier angenommene Fall nicht vorliegen, d. h. die Besteuerung wird eben noch nicht das Nationalkapital reell treffen, sondern aus dem Volkseinkommen gedeckt werden. Regelmässig werden die unteren arbeitenden Classen den schwersten Druck empfinden, in unvermeidlicher Lohnverkürzung, welche nur etwa dadurch etwas wettgemacht wird, dass die Verwendung des Steuerertrags z. B. für Kriegszwecke, Truppenunterhaltung, auch diesen Classen wieder zu Gute kommt, weil sie eine Arbeitsnachfrage für sie schafft. Dann wird sich aber hinterher um so mehr die Lage derselben verschlimmern. Auch die Ergänzung und Neubeschaffung stehenden Kapitals muss ins Stocken gerathen, was dann weiter die Production lähmt. Practisch wird eine solche Besteuerung zunächst nur das umlaufende Kapital treffen. Würde sie gar auf das stehende Kapital, einschliesslich des im Boden steckenden, fallen, so wäre dasselbe von seinen Eigenthümern zu Schleuderpreisen zu veräussern, um Zahlungsmittel zu erlangen. In irgend grösserem Umfang liesse sich dies nicht einmal erreichen, es müsste denn etwa an Ausländer verkauft werden, was in solcher Sachlage auch nur in Ausnahmefällen zu erwarten ist. Die Flucht der Besteuerten, das einfache Verlassen von Grund und Boden, Haus und Hof und Werkstatt, die Verödung von Land und Stadt wäre die unausbleibliche Folge (Colonenflucht im späteren Alterthum! Einzelne neuere Symptome s. im folgenden Paragraphen).

In dieser Weise würde eine Besteuerung wirken, welche andauernd das Nationalkapital mehr oder weniger mit träfe. Die formelle Einrichtung und Veranlagung dieser Besteuerung ist hier gleichgültig. Es wird sich dabei nicht sowohl um eine nominelle Vermögens- oder Kapitalbesteuerung handeln, obwohl dieselbe vielleicht auch vorliegt, als vielmehr um die Gesammtbesteuerung in ihrer schliesslichen Wirkung nach der Höhe, die sie im Ganzen erreicht, vielleicht in der Form hoher Einkommen-, Ertrags-, Verkehrs-, Verbrauchsbesteuerung.

Die „Schonung des Vermögens und Kapitals", das Verdict gegen (eigentliche) Vermögens- und Kapitalsteuern ist denn auch ein allgemeiner richtiger und hochwichtiger Satz der neuern Steuertheorie — und ein Postulat der rationellen Praxis seit der Entwicklung der Wissenschaft der Politischen Oekonomie und der Erkenntniss der Function des Kapitals in der Volkswirthschaft, speciell im Productionsprocess.

So auch Rau I, §. 255: „Schonung des Kapitals eines Volks ist also eine nothwendige Anforderung an jedes Steuersystem." Freilich übersieht auch Rau die Ausnahmefälle und identificirt wie fast alle bisherigen Schriftsteller Privat- und Nationalkapital. Im Ganzen trotz einiger Verwahrungen (auch gegenüber meinen Aus-

Digitized by Google

führungen, die er aber zum Theil billigt) beistimmend zu dem Obigen (und zu §. 132 und 133) Roscher Fin. §. 36. Nur ist es ein falscher Einwand gegen die, welche jede Erhebung von Steuern vom Stamme des Vermögens abweisen, „das Steuergesetz könnte darüber nicht entscheiden". Im einzelnen Fall gewiss nicht; doch muss dahin gestrebt werden, dass die Gesammtbesteuerung das Vermögen (Kapital) im Sinne des Volksvermögens schone.

Aber zweierlei darf doch nicht übersehen werden, wie es meistens geschehen ist. Einmal hat auch schon die Theorie die Berechtigung von wirklichen Ausnahmefällen von der Regel, dass das Nationalvermögen und -kapital nicht mit zu besteuern sei, anzuerkennen. Und zweitens darf nicht, wie gewöhnlich geschieht, eine reelle Besteuerung des Einzel- oder Privatkapitals, — in der Form nomineller Vermögens- oder Kapitalsteuern oder in der Form anderer, aber in der Wirkung auf reelle Vermögensbesteuerung hinauskommenden Steuern — ohne Weiteres mit einer reellen Besteuerung des Nationalkapitals identificirt und mit den Gründen, welche gegen diese letztere sprechen, abgewiesen werden.

§. 132. — A. Reelle Besteuerung des Volksvermögens.

Ausnahmefälle, wo auch die wirkliche Mitbesteuerung des Volksvermögens und Kapitals gerechtfertigt, weil unvermeidlich sein kann, liegen in grossen Staatsnothlagen vor.

So z. B. in gewissen, für das Volks- und Staatsleben gebotenen Kriegen („Befreiungskriege", „Einigungskriege", — die concreten Beispiele der Geschichte sind bekannt). Wie hier „ein Volk sein Alles setzt an seine Ehre" und den letzten Mann stellt, so wahrlich auch den letzten Groschen. Die Rücksicht auf die Schonung des Volksvermögens muss hier ebenso wie diejenige auf die Schonung des Lebens der einzelnen Volksangehörigen selbst den höheren Rücksichten auf die Erhaltung der Existenz, der Selbständigkeit und der Ehre des Volks und Staats weichen — und ist bei Völkern und Staaten, welche des Erhaltens werth waren, auch immer gewichen: „Gut und Blut" wurde rücksichtslos geopfert, aber auch bereitwillig dargebracht.

Nur kann und darf eben ein solcher Zustand der Besteuerung nicht andauern, nicht der „normale" werden, so wenig wie der Kriegszustand. Vermag ein Staat auf die Dauer nicht ohne eine Besteuerung der geschilderten Wirkung auszukommen, so beweist er dadurch die Unmöglichkeit seines Regierungssystems, oder selbst seine Lebensunfähigkeit, mindestens aber die Unhaltbarkeit seiner Finanzlage.

Die finanzielle Radicalcur ist dann im letzteren Fall unvermeidlich ein wenigstens partieller Staatsbankerott, von dem es freilich auch zweifelhaft bleibt, ob er noch genügend hilft. Leider ist nicht zu läugnen, dass die beständige Schuldenvermehrung für Zwecke, durch welche nicht wieder ein Renteneinkommen des Staats beschafft oder wenigstens die Productivität der nationalen Arbeit wirklich gesteigert wird, in vielen Staaten zu einer bereits ausserordentlichen, sich immer noch steigernden Höhe der Gesammtbesteuerung geführt hat, um jene Schulden zu verzinsen. 30, 40 Procent und mehr der ordentlichen Einnahmen sind dann vielleicht hierfür zu verwenden.

Digitized by Google

während die eigentlich productiven Staatsthätigkeiten gleichzeitig etwa nur kümmerlich ausgeführt werden können. Hier fehlt eben die „Reproductivität" der Steuern in den Staatsleistungen, was z. B. Stein in seiner bezüglichen an sich richtigen Theorie in Betreff der Verhältnisse der Praxis nicht genügend beachtet. Eine Besteuerung solchen Umfangs für solche Zwecke droht allerdings auch zur Besteuerung des Nationalkapitals zu werden, wenn etwa die Staatsgläubiger noch grossentheils Ausländer sind und in der Fremde die Rente beziehen. Symptome solcher Verhältnisse zeigen sich wohl mitunter in Nothzuständen des Grundeigenthums in Land und Stadt, bei enormer Höhe der Ertrags- und Verkehrssteuern.

Vgl. schon die Ausführung im ersten Bande (Fin. I, §. 35) über das Verhältniss des Finanzbedarfs zum Volkseinkommen. — Es ist schwer zu sagen, ob die Klagen, welche besonders in ungünstigen Zeiten, bei gedrückten Productenpreisen u. dgl., in Theilen von Oesterreich, Italien über die „Unerträglichkeit" des Steuerdrucks wohl ertönt sind, volle Begründung haben. Die ernstlichste Erwägung verdienen sie jedenfalls, zumal wenn die Steuern in so hohem Betrage für Schuldzinsen des Staats verwendet werden müssen. In Westösterreich absorbirte der jährliche Schuldetat (ohne die Zinssubventionen der Eisenbahnen u. s. w.) Ende der 1870er Jahre wieder c. 40%, der gesammten ordentlichen Nettoeinnahme, 1889 c. 36%, in Italien damals c. 44%, auch jetzt noch kaum weniger.

§. 133. — B. Unterscheidung zwischen reeller Besteuerung des National- und des Einzelkapitals.

Die Verwerfung der Besteuerung des Nationalkapitals schliesst aber nicht ohne Weiteres diejenige der Besteuerung des Einzel- oder Privatkapitals in sich.

Es ist ein verhängnissvoller Fehler der meisten Finanztheoretiker, dass sie dies nicht genügend, oft gar nicht unterscheiden. Dieser Fehler war aber freilich die nothwendige Folge davon, dass der Doppelbegriff von Vermögen und Kapital, der rein ökonomische und der historisch-rechtliche, verkannt oder allgemeiner ausgedrückt, der volks- und einzelwirthschaftliche Standpunct hier, wie auch sonst, vermengt wurde. Die Folgen dieses Fehlers wurden noch dadurch verschlimmert, dass zugleich bei Ausdrücken wie „Vermögenssteuer", „Kapitalsteuer" die Steuerquelle und das Steuerobject öfters verwechselt, also die Doppelbedeutung dieser Ausdrücke übersehen wurde; ferner weiter noch dadurch, dass auch der wenigstens mögliche Doppelzweck der Besteuerung, der rein finanzielle und der socialpolitische, übersehen oder ohne genauere Begründung nur der erste für zulässig befunden und endlich der Zweck der Verwendung des Steuerertrags ganz unbeachtet gelassen wurde. Nur diese logischen Verstösse erklären es, dass mitunter ohne Weiteres die Vermögens- und Kapitalbesteuerung mit solchen Gründen verworfen worden ist, welche nur gegen die reelle Besteuerung des volkswirthschaftlichen Kapitals gelten, z. B. die Erbschafts- und gewisse Verkehrssteuern, und dass sich überhaupt in der Behandlung dieser Puncte viel Verwirrung in der Theorie und unsicheres Schwanken in der Praxis einstellte. Wozu die Ablehnung solcher Unterscheidungen (oder der Mangel eines Verständnisses dafür) führt, zeigt z. B. wieder die zweite Auflage von Umpfenbach's Finanzwissenschaft (S. 155 ff.). S. darüber schon oben §. 89. Der Unterscheidung zwischen Volks- und Privatvermögen in der Frage schliesst sich auch Roscher, Fin. §. 36, an.

1. Ueber die Verwechslung von Steuerquelle und Steuerbemessungsobject braucht dem Früheren (§. 89) wohl nichts Weiteres hinzugefügt zu werden. Die meisten in der Praxis, zumal in normalen Zeiten, vorgekommenen Vermögens- oder Kapitalsteuern dieses oder eines ähnlichen Namens, so auch die älteren derartigen städtischen, territorialen und Staatssteuern, sind nur

Digitized by Google

nominelle, nicht reelle Steuern dieser Art und sollen jenes in der Regel ausdrücklich nach der Absicht des Gesetzgebers auch nur sein. Sie sind meistens nur Formen der Einkommenbesteuerung und sind als solche zu würdigen. Es kann sich also bei ihnen nur darum handeln, festzustellen, ob sie nicht doch unter Umständen nach ihrer Veranlagung, Erhebung, Höhe und schliesslichen Wirkung in eigentliche Vermögens- und Kapitalsteuern übergehen.

Das wird bei allgemeinen nominellen Vermögenssteuern schon wegen der üblichen Niedrigkeit des Satzes selten der Fall sein, diese wirken vielmehr in der Regel als Einkommensteuern, eventuell als etwas höhere für Renteneinkommen u. dgl. m. Freilich nicht immer in jedem einzelnen Fall, bei einzelnen Steuerzahlern. Aber das kommt natürlich auch bei nominellen Einkommen- und sonstigen Steuern gelegentlich vor, dass sie von Einzelnen, statt aus deren Einkommen, aus dem Vermögen bezahlt werden. Das kann kein Steuergesetz vermeiden. Dagegen wirken Erbschaftssteuern, gewisse in Stempel- und ähnlicher Form erhobene Besitzwechselabgaben und einzelne andere Verkehrssteuern nach ihrer Veranlagungs-, Erhebungsart und oftmals vorkommenden Höhe (Erbschaftssteuer für die entfernteren Verwandten, hohe Steuer von Uebergängen des Grundeigenthums im Kauf) allerdings häufig, vielleicht sogar regelmässig als Besteuerung des einzel- oder privatwirthschaftlichen Vermögens, bez. des Kapitals derjenigen Wirthschaft, welche diese Steuern zahlt.

Ob und wie weit nominelle Vermögens- oder sonstige Steuern, welche als reelle Vermögenssteuern wirken, trotzdem zu billigen sind, das hängt dann von den folgenden Erwägungen ab, welche zugleich ergeben, dass die Verwerfung solcher Steuern noch keineswegs in derjenigen der oben besprochenen volkswirthschaftlichen Vermögenssteuern nothwendig enthalten ist. Für die Entscheidung im concreten Fall der Praxis kommt auch der Character des ganzen Steuersystems (Anerkennung socialpolitischer Gesichtspuncte oder nicht) und die Stellung dieser Steuern in diesem System mit in Betracht. Soweit endlich nach dem Früheren in Ausnahmefällen überhaupt reelle Steuern auf das Nationalvermögen und -Kapital gerechtfertigt sind, können Vermögens- und Kapitalsteuern der genannten nominellen Art, welche eventuell solche Wirkung haben, sogar eben deswegen eine passende Steuerform sein.

2. Das allgemeine Verdict gegen Vermögens- und Kapitalsteuern, z. B. gegen Erbschaftssteuern, weil sie „das Vermögen, das Kapital angriffen", ist, auf Steuern dieser Art bezogen, welche zunächst das einzelwirthschaftliche Vermögen u. s. w. treffen, deshalb nicht richtig, weil eine solche Steuer noch nicht nothwendig mit dem Einzelkapital auch das Nationalkapital vermindert, sondern eventuell nur, direct oder indirect, ein (Privat-Eigenthums-) Recht an Partikeln des Nationalvermögens von einem auf andere Wirthschafts- und Rechtssubjecte überträgt.

Digitized by Google

Ob und wieweit dies thatsächlich geschieht, hängt einmal von der Verwendung des Steuertrags ab, zweitens von den directen und indirecten Weiterwirkungen der betreffenden Besteuerung, namentlich für die Vertheilung des Volkseinkommens auf die Einzelnen und für die Bildung von Privatvermögen oder Privatkapital, welche diese Einzelnen vornehmen. Ob und wieweit durch Steuern eine solche Vermögensübertragung bewirkt oder selbst als Ziel der Steuerpolitik hingestellt werden soll und darf, das hängt von der Beurtheilung der bestehenden Vertheilung des Volkseinkommens und Vermögens, daher besonders von der Beurtheilung der Rechtsordnung ab, auf welcher sich diese Vertheilung vollzieht, — für die Gegenwart: das moderne System der freien Concurrenz.

Danach richtet sich auch wieder das Urtheil darüber, ob und wie weit es zulässig oder selbst geboten ist, durch die Besteuerung in die Einkommen- und Vermögensvertheilung einzugreifen, m. a. W. ob neben dem rein finanziellen (fiscalischen) auch ein socialpolitischer Zweck der Besteuerung anzuerkennen ist (oben §. 82, 122, 123).

Alle diese zuletzt berührten Fragen sind nicht in der Finanzwissenschaft, sondern im grundlegenden Theil des Systems der Politischen Oekonomie zu entscheiden. Das habe ich auch in meiner Grundlegung zu thun versucht, in Kapitel 2 der ersten Auflage §. 94—104, und noch schärfer und principieller in der zweiten Auflage in dem 5. Hauptabschnitt S. 134 ff.: „Der Bedarf oder die Einkommenlehre vom Vertheilungsstandpunct betrachtet". Im Text oben wird an diese Erörterungen angeknüpft, dieselben können aber hier nicht wiederholt werden. An dem Inhalt und im Wesentlichen auch an der Fassung dieser Lehren in der zweiten Auflage der Grundlegung halte ich fest, würde aber jetzt Manches noch schärfer und principieller formuliren. Die Polemik, welche meine Unterscheidung der beiden steuerpolitischen Standpuncte gefunden hat (oben §. 82), hat m. E. zu wenig die Grundlage dieser Scheidung, welche in den betreffenden Ausführungen der „Grundlegung" zu geben gesucht wurde, getroffen und mich auch deswegen nicht überzeugt und, wie ich glaube, nicht widerlegt. (S. u. §. 156 ff.) Die Finanzwissenschaft oder die Steuerlehre hat nur die bezüglichen Ergebnisse solcher Untersuchungen herüber zu nehmen, und zwar nur zum Theil hierher in die Erörterung über die volkswirthschaftlichen Principien, zum grösserenTheil in die Erörterung über die Grundsätze der Gerechtigkeit im Steuerwesen. Die Frage einer Besteuerung mit socialpolitischen Wirkungen oder selbst mit solchen Zwecken ist zwar eine volkswirthschaftliche, auch das Productionsinteresse berührende Frage von grosser Bedeutung. Aber noch mehr ist sie doch eine Frage der Besteuerungs-Gerechtigkeit.

§. 134. — C. Die Frage der reellen Besteuerung des Einzelvermögens.

Eine eigentliche Vermögens- und Kapitalsteuer, welche reell das private Vermögen des Besteuerten trifft, also, wenigstens zeitweilig, es vermindert — einerlei wieder ob es zugleich eine nominelle Vermögenssteuer ist oder ob eine andere Art Steuern einzeln oder im Ganzen diese Wirkung hat — vermag nun in der That unter Umständen wohl das Nationalvermögen (und -Kapital) in seinem Betrage unverändert zu lassen und nur dessen Ver-

Digitized by Google

theilung umzugestalten, so namentlich in folgenden zwei Kategorieen von Fällen.

Einmal wenn der Steuerertrag, nach der im ersten Bande in der Lehre vom öffentlichen Bedarf festgestellten Terminologie, für privatwirthschaftliche, aber auch für staatswirthschaftliche Kapitalanlagen verwendet wird (Fin. I, §. 63).

Ankäufe von Feldgütern, Forsten, Bergwerken, Eisenbahnen, Neuanlagen von letzteren und von einzelnen Anstalten des Gebührenwesens, Landesmeliorationen, Wegebauten, Hafenbauten, Flusscorrectionen u. s. w. u. s. w., welche aus Steuererträgen bewerkstelligt werden; Reformen, Organisationen im Gebiete der verschiedenen Zweige der öffentlichen Verwaltung (Neubewaffnung des Heeres, Schiffsbauten, „Retablissement" nach Kriegen, Bauten aller Art u. A. m.), welche gleichfalls aus Steuern bestritten werden, sind bekannte Beispiele im modernen Staate. Wenn wir (was ich übrigens im Ganzen nicht für richtig hielte) Staatseisenbahnen in gleicher Weise aus ordentlichen Einnahmen oder Steuererträgen herstellten, wie es mit den Landstrassen grossentheils geschehen ist, so würde sich handgreiflich zeigen, dass eine privatwirthschaftlich als Kapitalsteuer aufzufassende Besteuerung volkswirthschaftlich diesen Character nicht nothwendig an sich trüge. Die neuen Staatsbahnen repräsentirten eben nur eine andere Anlage des Nationalkapitals, ebenso wie neue Privatbahnen, welche mit Privatkapital gebaut sind, dies thun.

Sodann kann wenigstens die gleiche Wirkung einer blossen Uebertragung von Privatvermögen oder Privatkapital zwischen den Einzelwirthschaften einer Volkswirthschaft auch die Besteuerung des Privatvermögens u. s. w. haben, wenn daraus eine entsprechende Veränderung der Höhe der Privateinkommen, speciell nach der Höhe der darin enthaltenen freien Einkommen (Grundlegung §. 85) und der Stärke der Sparfähigkeit, welche wieder von der Höhe des freien Einkommens abhängt, hervorgeht.

Eine solche Wirkung wird um so leichter ermöglicht, wenn etwa gleichzeitig mit dem Ertrage dieser Steuern Leistungen hergestellt werden, welche überwiegend den unteren ärmeren Classen zu Gute kommen, deren wirthschaftliche Leistungsfähigkeit erhöhen u. s. w. (Schulwesen! Arbeiterversicherungswesen). Würde z. B. eine hohe und schwer empfundene Lohnbesteuerung (in der Form directer Arbeitslohnsteuern oder indirecter Verbrauchssteuern auf Massenconsumptibilien) durch eine Vermögensbesteuerung des reicheren Theils der besitzenden, überwiegend Grund- und Kapitalrenten und Conjuncturengewinne beziehenden Classen ersetzt, so ist es sehr wohl möglich und sogar in einigem Umfange wahrscheinlich, selbst gewiss, dass durch die hier eintretende Veränderung der freien Einkommen und der wesentlich durch diese bedingten Sparfähigkeit trotz dieser Vermögensbesteuerung theilweise wenigstens keine proportionale, vielleicht überhaupt keine Verminderung des Nationalvermögens, sondern nur eine veränderte Vertheilung desselben — mehr kleine, weniger grosse Privatvermögen — sich ergeben würde. In die Sparcassen würde etwa fliessen, was sonst an die Effectenbörse zur Anlage oder zur Speculation gelangte. Roscher (in einer Note zu §. 36) nennt diese Annahme „viel zu optimistisch". Ich möchte sie dennoch aufrechthalten und habe daher in den vorausgehenden Sätzen nur eine ganz kleine Modification gegen die Fassung der ersten Auflage (S. 247) vorgenommen. Roscher spricht hier u. A. auch von einer „unter der Maske der Steuer vollzogenen Plünderung der Minderzahl" durch die Mehrzahl. Die dann erfolgende Verletzung des Rechtsgefühls könne bei den Beschädigten eine die Production hemmende Entmuthigung verbreiten u. s. w. Aber kann nicht umgekehrt auch mit Recht gesagt werden, die in so vielen hässlichen Formen sich vollziehende Ausbeutung und Bedrückung der unteren Classen, die „Plünderung" dieser und der Mittelclassen durch

Digitized by Google

Speculation, Conjuncturen-Ausnutzung (Grundstückwucher!), Cartelle, „Ringe" u. s. w. wirkt auch entmuthigend für die Neigung zur Kapitalbildung bei diesen Classen und verletzt deren Rechtsgefühl und moralisches Gefühl noch ganz anders, als dasjenige der besitzenden Classen in Roscher's Fall?! Uebrigens hatte ich Roscher's Bedenken in den folgenden Bemerkungen schon Rechnung getragen.

Die Beurtheilung eines solchen, wenigstens möglichen, Resultates einer Vermögenssteuer hängt nun freilich ausser von Erwägungen, welche vom Standpuncte der Gerechtigkeit aus anzustellen sind, auch noch von weiteren volkswirthschaftlichen Erwägungen ab und nach diesen ist dann auch die Entscheidung in der Steuerfrage zu treffen.

Allgemein in der Theorie, wie im concreten Falle in der Praxis genügt die blosse Möglichkeit eines solchen Ergebnisses nicht, es muss vielmehr auch der Grad der Wahrscheinlichkeit zu ermitteln gesucht und mit danach das Für oder Wider entschieden werden. Ferner ist auch vom volkswirthschaftlichen Standpunct aus der weitere Einfluss einer solchen Besteuerung auf die allgemeine Vermögens- und Kapitalbildung und -Vertheilung zu beachten, die Rückwirkung auf die Lage der reicheren Classen und wiederum die Rückwirkung dieser Lage auf das wirthschaftliche und persönliche Verhalten dieser Classen, auch der Production gegenüber. Es können Bedenken auftauchen, ob eine solche Besteuerung, weil sie in die einmal bestehende Vermögensvertheilung eingreife, nicht rechtlich und socialpolitisch nachtheilige Consequenzen mit sich bringe, welche auch im Gesammtinteresse des Volks und der Volkswirthschaft, insbesondere der Production, zu scheuen sind.

Alle solche Erwägungen lenken vielleicht mit Recht von solchen Steuern ab. Aber, was für unsere jetzige Betrachtung das Entscheidende ist, aus solchen anderen Gründen, nicht aus dem gewöhnlich allein betonten sogenannten „rein volkswirthschaftlichen" Grunde, dass die Vermögenssteuer verwerflich sei, weil sie „das Nationalvermögen (Kapital) angriffe". Denn das ist wie gesagt nicht immer ihre nothwendige Wirkung.

Auch abgesehen von der Frage, ob sich principiell ein Eingriff in die Vertheilung des Vermögens durch Steuern rechtfertigen lasse, darf endlich doch nicht übersehen werden, dass der gewöhnliche Ursprung des Privatvermögens und Kapitals in dem früheren Einkommen des Eigenthümers liegt und dass hier im Grunde genommen die Besteuerung des privaten Einkommens ebenso in die Bildung und Vertheilung des Privatvermögens eingreift wie die Vermögensbesteuerung, die Ablehnung also auch ersterer Besteuerung dann verlangt werden könnte: natürlich eine unhaltbare Consequenz, welche aber implicite die Unhaltbarkeit der unbedingten Verwerfung der Vermögenssteuer zeigt.

Wenn z. B. eine bestimmte Person oder Kategorie von Personen nach dem bisherigen Steuersystem rechtlich oder nach der mangelhaften Ausführung der Besteuerung factisch keine oder keine genügenden Steuern zahlt, oder wenn überhaupt die Gesammtbesteuerung rechtlich und factisch ungleich die Einzelnen trifft — und wo und wann that sie es nicht! — so wird dadurch natürlich die Höhe der freien Einkommen der Einzelnen, folgeweise wieder die Sparfähigkeit und

schliesslich vielfach die Grösse der wirklich neu gebildeten Privatvermögen und Privatkapitalien beeinflusst. Im einen Fall wird sich ein Minus, im anderen ein Plus ergeben, welches gerade auf die das Einkommen als Steuerquelle treffende Besteuerung zurückzuführen ist. Ein practisches Beispiel, welches dem hier hypothetisch angenommenen genau entspricht, liefert die neuere Geschichte der preussischen directen Einkommenbesteuerung. Bis zur Einführung der classificirten Einkommensteuer im Jahre 1851 bestand in Preussen als directe Personalsteuer des Staats nur die Classensteuer, deren höchste Steuersätze in der obersten Classe 48, 96 und 144 Thlr. für den Haushalt waren. Die reichste Familie zahlte nur ein solches niedriges Maximum. Durch die Reform vom Jahre 1851 (Gesetz vom 1. Mai) trat die Einkommensteuer hinzu, die alles Einkommen über 1000 Thlr. mit annähernd 3 % belegte. Angenommen, eine Familie hatte von jetzt an 100 Thlr. mehr an Einkommensteuer zu zahlen, als in den vorausgegangenen 30 Jahren an Classensteuer und weiter angenommen, sie hatte diese bisher jährlich an Steuer ersparten 100 Thlr. regelmässig kapitalisirt, so ist es klar, dass sie das dermaassen ersparte, ihr gehörige „Kapital" nur dem Mangel in der bisherigen Gesetzgebung zu verdanken hatte. Von 1851 an hätte man dann vom Standpunct dieser Familie aus der neuen Einkommensteuer auch den Vorwurf machen können, dass sie im Grunde auf das Kapital der Familie falle, weil sie dessen bisherige regelmässige Zunahme um 100 Thlr. verhindere. — Im Gesetz von 1851 blieb noch ein festes absolutes Steuermaximum für alles Einkommen über 240,000 Thlr. hinaus mit 7200 Thlr. bestehen. Erst durch die Novelle von 1873 wurde bestimmt, dass für jede weitere 20,000 Thlr. Einkommen hierüber hinaus je 600 Thlr. Steuerplus zuwachsen. Im Jahre 1876 sind z. B. 12 Personen hiervon betroffen worden, die 567,000 M. Steuern zu zahlen hatten, gegen 259,200 M. nach dem Gesetz von 1851. Dieses Plus von 307,800 M. wäre vermuthlich — in diesen Fällen sogar mit grosser Wahrscheinlichkeit — sonst dem „Kapital" dieser Personen hinzugewachsen, jetzt wurde die Summe auf den Staat übertragen. Könnte man hier nicht auch von dem „Nachtheil" der Kapitalsteuer reden!

Auch darnach erscheint, von allen anderen, aus dem Wesen der privatwirthschaftlichen Einkommen- und Vermögensvertheilung entnommenen Rechtfertigungsgründen abgesehen, die Vermögensbesteuerung, welche nun in dieses Plus und Minus corrigirend eingreift, rein aus dem Besteuerungsgesichtspuncte betrachtet, sehr wohl zulässig.

§. 135. Ergebniss in Bezug auf die Wahl der Steuerquelle.

Aus den bisherigen Erörterungen folgt: die normale volkswirthschaftliche Steuerquelle bildet das Nationaleinkommen, vorbehaltlich gewisser Ausnahmefälle, in welchen auch auf das Nationalvermögen bez. Nationalkapital zurückgegriffen werden muss und darf, welches sonst möglichst zu schonen ist. Aus letzterem Satz folgt aber noch nicht, dass auch die Besteuerung des Einzel-, bez. Privatvermögens oder Kapitals nur in jenen Ausnahmefällen zulässig, mithin im Uebrigen auch nur das Einzeleinkommen die richtige Steuerquelle sei. Vielmehr ist zwar das Einzeleinkommen allerdings auch die hauptsächliche, aber selbst vom bloss volkswirthschaftlichen, geschweige, wie sich zeigen wird, vom socialpolitischen und Gerechtigkeitsstandpuncte, nicht die allein normale Steuerquelle, wie dies wohl vom National-

einkommen gesagt werden kann. Neben dem Einzeleinkommen darf auch das Einzelvermögen oder Privatkapital als eine normal berechtigte Steuerquelle bezeichnet werden, für deren zulässige Beanspruchung dann nur die Fälle genauer nachzuweisen sind.

Dies Ergebniss widerspricht der bisher üblichen Lehre allerdings wesentlich, und ganz begreiflich, da diese Lehre Privat- und Nationalkapital gewöhnlich identificirt. So sagt z. B. Jacob I, §. 462: „die Nationalökonomie verlange, dass weder die ganze Summe der zu fordernden Abgaben das Stamm- oder werbende Vermögen der Nation, noch die jedem Einzelnen aufgelegte Abgabe dessen Stamm- oder werbendes Vermögen antaste, sondern dass sie von dem reinen Einkommen bezahlt werden können." — Breite Ausführung gegen die Besteuerung des Stammvermögens mit Herbeiziehung einer Menge anderer Autoren bei Murhard, Besteuerung S. 196 ff. — Ebenso abweichend Rau I, §. 255 ff., aber mit einer Beweisführung, die eben nur in Bezug auf das Nationalkapital richtig ist. v. Hock, öffentliche Abgaben §. 7, verkennt nicht die bedingte Zulässigkeit, auf das Nationalvermögen in der Besteuerung zurückzugreifen, aber hält dem Einzelnen gegenüber daran fest, dass die Steuer nur einen Theil seines freien Einkommens betragen dürfe, S. 33. Umpfenbach 1. A. I, S. 107, 111 ff. unbedingt gegen Steuer auf das Stammvermögen, ebenso noch 2. A. §. 77 ff., mit Festhaltung der Confusion von Steuerquelle und Bemessungsgrundlage in der Frage, aber Rettung von Steuern vom Stammvermögen als Fiscalbevorrechtungen! (S. oben S. 214.) Held, Einkommensteuer S. 54 ff., 173 giebt auch eine reelle Besteuerung des Einzelkapitals zu, geht aber auf die Frage nicht genauer ein. Neumann, progressive Einkommensteuer, weist bei seiner Empfehlung einer Vermögenssteuer zum Zweck stärkerer Besteuerung des fundirten Einkommens die oberflächlichen Tiraden von Murhard, Lotz, M. Wirth ab, aber doch nur, indem er sagt, eine nach dem Vermögen bemessene Steuer brauche noch keineswegs dem Vermögensstocke entnommen zu werden (S. 189 ff.). Mit dieser richtigen Replik ist der Frage aber noch nicht Genüge geschehen, was freilich auch nicht möglich ist, wenn Unterscheidungen zwischen National- und Privatkapital u. s. w. für müssig erklärt werden.

Richtig weist dagegen Schmoller, Tubinger Zeitschrift XIX, 32 ff., 44 nach, dass „das Gebot der unversehrten Kapitalerhaltung keine Regel für die Vertheilung der Steuern gebe" und dass man überhaupt (wie auch Mill bemerkt, der Buch 5, Kap. 2, §. 7 meint, dass Steuern, welche auf das Kapital fallen, an sich nicht nothwendig verwerflich seien), gar nicht bestimmen könne, ob eine Steuer ganz auf das Einkommen und gar nicht auf das Kapital falle. Auch Schmoller hält aber, im Anschluss an seine Untersuchung über das Einkommen, daran fest, dass „die Gesammtsumme, welche der Einzelne an verschiedenen Steuern zahlt, ungefähr seinem Einkommen entsprechen soll, nicht die einzelne Steuer, sondern das Steuersystem solle sein Maass am Einkommen haben", S. 54. Wird dies wörtlich genommen, so ist im Princip die reelle Besteuerung des Privatvermögens ausgeschlossen, wenn man ja auch Schmoller, Schäffle u. A. ganz darin beistimmen kann, wie flussig Einkommen und Vermögen im Verhältniss zu einander seien. — Stein's Stellung zu diesen Fragen ist mir nicht klar geworden. Seine willkürlich abweichende Terminologie und seine sonderbare Auffassung des Kapitals hindern ihn jedenfalls, zu der klaren Unterscheidung von National- und Privatkapital zu kommen und die Besteuerung als ein doch wenigstens mögliches (wenn auch vielleicht zu verwerfendes) Mittel der Regelung der Vertheilung des Nationalkapitals an die Einzelnen scharf mit ins Auge zu fassen. 4. A. I, 438 ff., 458 ff. Auch in der 5. A. II. 2. 413 ff., 528 ff., keinerlei Fortschritt in dieser Lehre. Meine Ausführungen in der ersten Auflage dieses Bands sind Stein auch in diesem Puncte unbekannt geblieben. — Schäffle, Steuerpolitik, S. 137—148 und passim entscheidet jetzt die Frage ähnlich wie ich; ebenso, wie schon bemerkt, doch im Ganzen Roscher §. 36 (s. oben §. 131).

Die ganze Streitfrage verschiebt sich natürlich etwas mit der Veränderung des Einkommenbegriffs. Werden nicht-periodische Einnahmen („Eingänge"), wie aus Erbschaften, Spielgewinnen, Wetten, gewissen Conjuncturengewinnen u. dgl. m.

Digitized by Google

mit zum „Einkommen" gerechnet, wie ich es mit den meisten Theoretikern und mit der in der Praxis durchaus vorherrschenden (allerdings nicht allein bestehenden) Auffassung nicht thue, so ist es nur folgerichtig, diese Theile des Einkommens als ohne Weiteres mit unter die, nominelle wie reelle, Einkommenbesteuerung fallend anzusehen und ihnen gegenüber in gar keinem Sinne von „Vermögenssteuer" zu reden. Das müsste wohl die Consequenz gewisser, der hier abgelehnten ähnlichen Auffassungen des Einkommens und seiner Bestandtheile sein, wie sie Robert Meyer („Einkommen" S. 28 ff., 130 ff.) zu begründen sucht.

III. — §. 136. Weitere Erörterung einer reellen Besteuerung des Einzelvermögens.

Auf die Frage, in welchen Fällen das Einzelvermögen als Steuerquelle benutzt werden darf und werden sollte, geben die vorausgehenden Erörterungen theilweise schon eine Antwort, aber noch keine ausreichende. Dieselbe wird im weiteren Verlaufe, besonders in den Abschnitten von den Grundsätzen der Gerechtigkeit und vom Steuersystem, vervollständigt werden. Die reelle Vermögensbesteuerung ist in einer Hinsicht verwandt mit der sogenannten Progressivbesteuerung, d. h. der relativ höheren Besteuerung des grösseren Einkommens und mit der stärkeren Besteuerung des sogenannten fundirten, aus Besitzrenten herrührenden Einkommens und bildet namentlich in einem „socialpolitischen" Steuersystem ein drittes coordinirtes Glied dieser beiden Steuerarten. Sie findet daher ihre Rechtfertigung und richtige Anwendung gerade im Rahmen eines solchen Systems nach den für dasselbe maassgebenden Gesichtspuncten. Darauf wird in den vorgenannten Abschnitten mit eingegangen werden, besonders in dem Abschnitt vom zweiten Grundsatz der Gerechtigkeit, von der Gleichmässigkeit. Hier ist jedoch der passende Ort für die Erörterung folgender Seiten der Frage der „reellen Vermögensbesteuerung", ein Ausdruck, welcher hier jetzt und im Weiteren regelmässig die Besteuerung des Einzel- oder Privatvermögens, im Unterschied von derjenigen des Volksvermögens, heisst und begrifflich die Kapitalbesteuerung mit umfasst.

Für diese Frage ist öfters dreierlei zu unterscheiden, nemlich der Ursprung des Vermögens, der Zweck desselben, und auch wohl wieder die Verwendung des Steuerertrags. Danach gestaltet sich auch vom Standpuncte des volkswirthschaftlichen Productionsinteresses das Urtheil über die Vermögensbesteuerung verschieden. Schlüsse und Forderungen, welche vom Standpuncte des volkswirthschaftlichen Vertheilungs- und socialpolitischen Interesses aus gezogen werden, werden dadurch theils unterstützt, theils berichtigt.

A. Die Vermögensbesteuerung und der Ursprung des Vermögens.

In Hinsicht des Ursprungs des Privatvermögens erweist sich gerade auch für Steuerfragen, zumal für solche der Vermögensbesteuerung, die früher schon (§. 92) hervorgehobene Unterscheidung zwischen zwei Kategorieen, dem im eigentlichen Sinne „ökonomisch verdienten", aus eigener Arbeit und Ersparung herrührenden und dem ganz ohne oder ohne wesentliche eigene persönliche Leistung „zufällig" erlangten Vermögen oder Vermögenswerth und Vermögenszuwachs wichtig (Grundlegung §. 63 bis 81). Bei dem Vermögen letzteren Ursprungs kann und darf

Digitized by Google

die reelle Vermögensbesteuerung principiell noch weiter und in grösserem Umfang und Maasse gerechtfertigt werden, ja in der „socialpolitischen" Besteuerung ist sie zu fordern.

Besonders ist bei der zweiten Kategorie des Vermögensursprungs der Conjuncturengewinn, der Spielgewinn und die Erbschaft auch für die Steuerfragen hervorzuheben.

1. Gerade im Werthe des Privatvermögens (Grund- und Hauseigenthum, stehende Kapitale der Production, Werthpapiere) kommt die Conjunctur eminent zur Geltung: häufig und andauernd auch Werth erhöhend. Der ihr zu verdankende Werthzuwachs, welcher etwa im Besitzwechsel, im Börsengeschäft (Differenzgeschäft) realisirt wird, ebenso wie der Spielgewinn und die Erbschaft, sind an sich und ihren Beträgen nach oft besonders geeignete Steuerquellen. Ob und wieweit sie als solche benutzt werden sollen, wird sich mit Recht in erster Linie nach der Beurtheilung der socialökonomischen Bedeutung jener drei Verhältnisse richten. Nach der in der „Grundlegung" (§. 76) näher begründeten Theorie bildet namentlich der Conjuncturengewinn ein Object, welches durchaus nicht als Steuerquelle unbenutzt gelassen werden darf. Auch das volkswirthschaftliche Productionsinteresse spricht nicht gegen eine Besteuerung dieser Quelle. Bei dem Conjuncturengewinn macht allerdings häufig die Ausscheidung desselben von dem „normalen", der hineinverwandten eigenen Arbeit und dem hineingesteckten eigenen Kapital entsprechenden Werth im Gesammtwerth eines Werthobjects (Grundstücke, Gebäude) Schwierigkeiten. Diese lassen sich aber mit der für alle solche Verhältnisse genügenden Genauigkeit, einzeln für jedes Object oder nach Schematen kategorieenweise, lösen, um den ungefähren Betrag des Conjuncturenwerths, welcher als Steuerquelle (und eventuell zugleich als Bemessungsgrundlage) gelten muss, festzustellen. Im Abschnitt von der Besteuerung dieses Gewinns im 4. Kapitel wird dies gezeigt werden.

2. Beim Spielgewinn (Lotterie) gelegentlich, bei der Erbschaft allgemeiner hat die Praxis diese Quellen auch bereits besteuert. Die Theorie kann dies nur rechtfertigen. Sie hat die Aufgabe, die Erbschaftssteuer noch principieller socialökonomisch zu begründen, indem sie sie in organische Verbindung mit dem ganzen Erbrecht bringt und in ihr eigentlich nur einen Erbantheil des Staats, als höchsten Vertreters der Volksgemeinschaft, sieht, wie dies in neueren wissenschaftlichen Arbeiten mit Erfolg geschieht. (S. darüber im 4. Kapitel den eben genannten Abschnitt.) Die Einwendungen, welche vom Standpunct des Productionsinteresses häufig gegen die Erbschaftssteuer gerichtet werden, weil dieselbe vermeintlich die Bildung des „Kapitals" gefährde, sind wenigstens einer solchen Steuer gegenüber hinfällig, welche sich bei der gerechtfertigten principiellen Festhaltung des Erbrechts selbstverständlich in vernünftigen Schranken halten und angemessen geordnet sein muss. Sie beruhen ausserdem öfters wieder auf der unrichtigen Identificirung von National- und Privatkapital. Von mässigen Erbschaftssteuern, auch bei Erbschaften unter nächsten Verwandten, und zum Theil gerade bei ihnen, lässt sich sogar annehmen, dass sie die Sparsamkeit eher befördern.

B. Die Vermögensbesteuerung und der Zweck des Vermögens.

Nach dem Zweck des Vermögens ist vor Allem wieder Gebrauchsvermögen und Kapital, in ersterem eventuell weiter Verbrauchs- und Nutzvermögen, in letzterem umlaufendes und stehendes Kapital auch für die Steuerfragen zu unterscheiden.

Nach dem richtig erweiterten Einkommenbegriff muss überhaupt der „Genuss" bez. selbst die blosse „Genussmöglichkeit",

Digitized by Google

welche aus dem Nutzvermögen gezogen werden können, mit im „Einkommen" angeschlagen werden. Das führt folgerichtig auch bei blosser Einkommenbesteuerung zu einer entsprechenden Berücksichtigung dieses „Einkommentheils" in der Steuer.

Grundlegung §. 84. Namentlich Schmoller, Lehre vom Einkommen, Tübinger Zeitschrift 1863, S. 53. Hält man diesen Einkommenbegriff fest, so ist Neumann's Motivirung besonderer Vermögenssteuern zur Besteuerung von Vermögensanlagen in Luxussachen u. dgl. keine ausreichende principielle Begründung (progressive Einkommensteuer S. 186, 236). Man kann sich dafür nur auf die steuertechnische Opportunität berufen. — Gegen diese Einbeziehung der Genüsse (Nutzungen) in das „Einkommen" u. A. Robert Meyer („Einkommen", S. 155, 159), unter Festhaltung der practischen Consequenz für die Mitbesteuerung des Gebrauchsvermögens, aber mit anderer Begründung (eb. und „Principien" S. 327).

1. Eine Vermögensbesteuerung des Gebrauchsvermögens ist gewöhnlich nur eine Form der Einkommen- (eventuell der progressiven Einkommen-) Besteuerung, wobei das Vermögen beabsichtigtermaassen und thatsächlich nicht Steuerquelle, sondern Steuerobject (Bemessungsgrundlage) ist.

Ausnahmefälle, wo eine solche Steuer eine eigentliche Vermögenssteuer, das Vermögen Steuerquelle wird, sind indessen nicht unmöglich und z. B. in Kriegssteuern auf oder aus Silbergeräth u. dgl. vorgekommen. Auch kann eine Besteuerung des Gebrauchsvermögens, speciell z. B. wieder des Nutzvermögens, wie etwa des Bodens von Parks, Jagdgründen, wohl die Tendenz verfolgen, als eigentliche Vermögenssteuer oder wenigstens, was ja annähernd dasselbe ist, als besonders hohe Einkommensteuer mit zu wirken, um eine im allgemeinen Interesse gelegene nutzbarere Verwendung des Vermögens (Bodens) herbeizuführen. Die Berechtigung und Zweckmässigkeit einer solchen Steuer ist wieder nach allgemeinen socialökonomischen Gesichtspuncten zu prüfen.

2. Für eigentliche allgemeine Kapitalsteuern, welche einen Theil des Privatkapitals und zwar des wirklich „eigens erworbenen" Kapitals einer besteuerten Person auf den Staat übertragen, ist auf die früheren Bemerkungen (§. 134) über die bedingte Berechtigung auch solcher Steuern Bezug zu nehmen. Die unter C folgende Ausführung über eigentliche Besteuerung des Privatvermögens bei gewissen Zwecken der Verwendung des Steuerertrags betrifft vornemlich diese „Kapitalsteuern".

3. „Partielle" Vermögenssteuern, welche auf einzelne Theile des Gebrauchsvermögens (Luxusartikel) oder des Kapitals einer Wirthschaft gelegt werden, sind wiederum regelmässig nur nominelle Vermögens-, reelle Einkommen- (Ertrags- u. s. w.) Steuern. Auch sie können eventuell die Tendenz verfolgen, die Einkommenverwendung und die Vermögensanlage von gewissen Richtungen abzulenken.

C. Die Vermögensbesteuerung und die Verwendungszwecke des Steuerertrags.

Von solchen Zwecken sind für die volkswirthschaftliche Be-

Digitized by Google

urtheilung der Zulässigkeit der eigentlichen Vermögensbesteuerung wohl folgende drei zu unterscheiden: die Verwendung zur Deckung der laufenden öffentlichen Ausgaben, besonders des sogenannten Ordinariums; die Verwendung zur Deckung von Ausgaben für ausserordentliche Staatskatastrophen, besonders für Kriege; die Verwendung zu Ausgaben für grosse Reformen im Staats- und Wirthschaftswesen, besonders für solche zur Hebung der unteren Classen des Volks.

Die ganze Frage hat einige Aehnlichkeit mit der, ob statt gewöhnlicher Steuern Staatsschulden zur Deckung des Finanzbedarfs benutzt werden dürfen. Auch hier ist nach der Verwendung der Mittel zu specialisiren. Die dritte im Text genannte Verwendung kann unter den Begriff einer staatswirthschaftlichen Kapitalanlage fallen. S. Fin. I, §. 63, 65 ff., 73.

1. Für den ersten Zweck wird stets zuerst und zumeist die Einkommenbesteuerung dienen müssen, aber ausnahms- und aushilfsweise kann doch auch Vermögensbesteuerung gebilligt werden.

Die Mitbenutzung letzterer hierfür wird sich nach dem Character und der Zusammensetzung des ganzen Steuersystems zu richten haben, namentlich wieder danach, ob und wie weit socialpolitische Gesichtspuncte in der Besteuerung anerkannt werden. Geschieht dies, will man „corrigirend“ und „regulirend“ in die Vertheilung des Volkseinkommens und -Vermögens unter den Einzelnen und in die Verwendung des Einzeleinkommens eingreifen (§. 82), so kann die reelle Vermögensbesteuerung als eine für dieses Ziel technisch geeignete Besteuerungsform allerdings gewählt werden.

2 Für Kriegs- und ähnliche Zwecke darf die Vermögensbesteuerung, besonders der reicheren Classen selbst, mit in den Vordergrund geschoben werden.

Durch sie kann hier, wo es sich regelmässig um schwere materielle Opfer des Volks handelt, die Last derselben sehr passend auf die kräftigsten Schultern gelegt werden. Diese Kreise vermögen auch den wirklichen Rückgang ihres Vermögens noch leichter zu verschmerzen und ihn bei ihrem höheren Einkommen und ihrer günstigeren ökonomischen Lage durch vermehrte Sparsamkeit und grössere Betriebsamkeit noch am Ehesten wieder auszugleichen. Namentlich kann hier die Vermögensbesteuerung, ebenso wie eine hohe Einkommenbesteuerung, auch in wünschenswerther Weise die Aufnahme von Staatsschulden entbehrlicher machen. Held's Beweisführung für höhere Besteuerung der reicheren Classen statt der Aufnahme von Staatsschulden gilt hier speciell auch für den im Text besprochenen Fall. S. seine Einkommensteuer S. 150 ff. S. auch Fin. I, §. 76 über Extrasteuern im Kriege.

3. Ebenso würde der dritte Verwendungszweck, wenn er von entsprechendem Erfolge begleitet sein soll, gerade reelle Vermögenssteuern auf die Besitzenden rechtfertigen. Ob man dazu greifen will, wird vom Urtheil über die Ergebnisse des „Vertheilungsprocesses“ im System freier Concurrenz und über die principielle Berechtigung „socialpolitischer“ Besteuerung abhängen.

Es würde durch solche Besteuerung öfters nur ein Theil dessen, was die besitzenden Classen oder Theile derselben für sich durch Druck auf die Löhne, durch Ausnutzung von Conjuncturen, die ihnen gewöhnlich allein möglich ist, durch Ausbeutungen, Speculationsmanövers, Cartelle, „Ringe“ u. dgl. m. an Vermögen (Kapital)

erworben haben, auch häufig nur ein Theil dessen, was aus Zeiten anderer Rechtsordnung (der Unfreiheit des unteren Volks, der Privilegien, der Beschränkung der freien Concurrenz zu Ungunsten der Arbeiter u. s. w.) herrührt, den unteren und zum Theil selbst den Mittel-Classen in solcher Form zurückgegeben. Eine reelle Verminderung des Nationalvermögens brauchte bei richtiger Verwendung solchen Steuerertrags zu Reformen, welche die Productionskraft und Productionslust jener Classen heben und ihnen durch veränderte Vertheilung des Einkommens grössere freie Einkommen und damit vermehrte Sparfähigkeit zuführen, durchaus nicht nothwendig die Folge einer solchen Vermögensbesteuerung zu sein. Ich meines Theils kann auch nicht zugeben, dass die auf so vielfach zweideutige Weise „verdienten" grossen Speculations- und Börsen-Vermögen ein Noli me tangere sogar für die Besteuerung sein müssten — und ohne reelle Vermögensbesteuerung sind sie es —; noch auch, dass eine solche Ansicht eine „revolutionäre" sei: im Gegentheil, ihre vernünftige Anwendung ist gerade ein „gegenrevolutionäres" Mittel und gegenüber Anschauungen, welche sich immer weiter verbreiten — durchaus nicht nur unter „Socialdemocraten" und „Besitzlosen" — im richtigen Interesse der durch solche Steuern Betroffenenen selbst gelegen. Hier hängt die Frage mit den Verhältnissen der geschichtlichen Bildung des Privatkapitals und des privaten Grundeigenthums (s. Grundlegung §. 300 ff., 315 ff.) und mit der Lehre von der freien Concurrenz zusammen (eb. §. 126 ff., 134 ff.)

IV. — §. 137. Das Einkommen als Steuerquelle.

Die hauptsächliche normale einzelwirthschaftliche Steuerquelle bleibt indessen doch immer das Einzeleinkommen.

So auch Rau, I, §. 257. „Die Steuerfähigkeit der Bürger beruht hauptsächlich auf ihrem Einkommen und die Steuern sollen soviel als möglich nach dem Verhältniss des Einkommens vertheilt werden" —: Rau's dritter Hauptgrundsatz des Steuerwesens nach der „Allgemeinheit" und „Gleichförmigkeit".

In der reellen Besteuerung des Einzeleinkommens verwirklicht sich auch meistens zugleich die richtige Benutzung der normalen volkswirthschaftlichen Steuerquelle, des Nationaleinkommens.

Wie zu diesem Zweck der Einkommenbegriff zu fassen ist, das hat die Finanzwissenschaft aus der theoretischen Nationalökonomie zu entnehmen. Die Consequenzen für die Einrichtung derjenigen Besteuerung, welche die Benutzung des Einzel- und Nationaleinkommens als Steuerquelle durchführen will, sind alsdann im vierten Kapitel der allgemeinen Steuerlehre, vom Steuersystem und von den Hauptarten der Besteuerung, und in der speciellen Steuerlehre zu ziehen.

An dieser Stelle ist aber noch auf einen verhängnissvollen Irrthum hinzuweisen, welcher in der Steuertheorie in Bezug auf das „Einkommen", insbesondere auf das Nationaleinkommen als Steuerquelle, wieder namentlich in Folge der unklaren Vermengung des einzel- und volkswirthschaftlichen Standpuncts entstanden ist.

Auch Rau ist davon nicht frei geblieben. Die Berichtigung dieses Irrthums ist bereits in der „Grundlegung" vorgenommen worden, auf deren nähere Ausführungen über Ertrag, Kosten und Einkommen und über die Anwendung dieser Kategorieen auf die Einzel- und die Volkswirthschaft, den Einzelnen und das Volk hier Bezug zu

Digitized by Google

nehmen ist. Auch hierüber besonders Schmoller's genannte Abhandlung, meine Grundlegung §. 82—88.

A. Das Einzeleinkommen als Steuerquelle.

Zunächst hat man ein „reines Einkommen" des Einzelnen construirt, welches wenigstens da, wo das Einkommen aus Lohn und Gewerbsverdienst, im Unterschied zu Grund- und Kapitalrente, herrühre, sich erst nach Abzug des nothwendigen („körperlichen") und sogar des „standesmässigen" Unterhaltsbedarfs ergebe (Rau). Auch dieser Abzugsposten wurde zu den „Erwerbskosten" gerechnet und erst dies „reine" Einkommen sollte die Steuerquelle sein: eine Theorie der sogenannten „Ueberschussbesteuerung", wie sie Neuere dagegen polemisirend genannt haben. Jenes „reine" Einkommen würde beim Lohnarbeiter und kleineren Gewerbsmann oft Null oder fast Null betragen. Bei dem Renteneinkommen wird von Rau und Anderen die Zulässigkeit eines solchen Abzugspostens dagegen bestritten. Indessen ist gegen diesen Abzug auch bei dem Einkommen aus Lohn und Gewerbsverdienst einzuwenden, dass an und für sich auch die Steuerzahlung, die Bedingung für die Leistungen der Zwangsgemeinwirthschaften, vor Allem des Staats, zum nothwendigen Ausgabebetrag gehört und diese Leistungen mit in den „nothwendigen Unterhaltsbedarf" jeder Person eingerechnet werden müssen.

S. Rau, Fin. I, §. 259 ff. und die Replik gegen Schäffle und Schmoller, eb. S. 447. Auch Rau, Volkswirthschaftslehre, 8. Aufl., §. 245 ff. Dagegen meine Grundlegung §. 83, 88, Schmoller a. a. O. S. 38.

Ob den Personen mit blossem, zumal niedrigem Arbeitseinkommen, speciell den blossen Lohnempfängern (Arbeitern) trotzdem Steuerfreiheit oder eine Erleichterung in der Besteuerung zu gewähren ist, muss nach anderen Rücksichten entschieden werden: principiell aus dem Wesen der reellen „Einkommen"besteuerung folgt es nicht. (So auch Schmoller a. a. O.) Als Frage vom „steuerfreien Existenzminimum" und von der richtigen Gleichmässigkeit der Besteuerung wird darauf bei der Erörterung der Postulate der Gerechtigkeit mit eingegangen werden (§. 167, 176 ff.).

Hier, wo es sich um Feststellung der Steuerquelle, noch nicht um die Regeln für die Steuervertheilung handelt, muss das ganze Einkommen einer Person als die richtige (einzelwirthschaftliche) Steuerquelle bezeichnet werden.

Dies ist auch beim Arbeiter und Gewerbsmann bereits „reines" Einkommen (eine beim „Einkommen" überhaupt besser zu vermeidende, auf den „Ertrag" als Gegensatz zum Rohertrag zu beschränkende Unterscheidung). Dies Einkommen besteht vornemlich in dem Reinertrag der bezüglichen Ertragsquelle (Arbeit, Unternehmung, Besitz), d. h. in dem Werthrest des Rohertrags, welcher nach Abzug der Gewinnungskosten bleibt. Diese „Kosten" umfassen zwei Bestandtheile, einmal die „natürlichen" oder „volkswirthschaftlichen", welche für Niemanden ein Einkommen bilden, ferner auch die das Einkommen solcher Dritter, welche mit ihrer Arbeit oder ihren Productionsmitteln (Grundstücken, Gebäuden, Kapital) bei der Ertragsgewinnung betheiligt sind, bildenden „Kosten". Diese letzteren „Kosten" sind aber dann wieder die Steuerquelle, weil eben das „Einkommen" dieser dritten Personen und in der That nur (einzel-

Digitized by Google

wirthschaftlich) „Kosten" für Jenen, welcher sie aus dem Ertrage seiner Unternehmung u. s. w. bestreiten muss, nicht im volkswirthschaftlichen Sinne „Kosten" für das Volk als Ganzes.

Ueber die „Kosten" nach diesen verschiedenen Gesichtspuncten Grundlegung §. 82. 83, besonders in der 2. Aufl. — Robert Meyer glaubt die Unterscheidung zwischen Roh- und Reineinkommen doch beibehalten zu sollen, will sie aber auch auf gewisse Fälle beschränken („Einkommen" S. 199 ff.). Seine Einwendung S. 199, Note 2 halte ich nicht für durchschlagend. Vgl. auch, mehrfach abweichend, aber ebenfalls, ohne mich bestimmen zu können, in der vorausgehenden, der ersten Auflage (§. 379 ff.) entnommenen Ausführung Aenderungen vorzunehmen, Sax, Grundlegung §. 16, 53 ff. Bei Meyer auch etwas andere Auffassung des Volkseinkommens, als die hier, in Gemässheit der Erörterungen in meiner Grundlegung, festgehaltene.

B. Das Volkseinkommen als Steuerquelle.

Wegen Mangels dieser Unterscheidungen sind nun noch grössere Irrthümer hinsichtlich derjenigen Steuerquelle entstanden, welche im Volkseinkommen liegt. Die wahre Steuerquelle ist hier der das Volkseinkommen bildende Reinertrag der Volkswirthschaft, welcher sich nach Abzug bloss der natürlichen oder volkswirthschaftlichen Kosten vom Rohertrage ergiebt. Man hat aber, in Consequenz der soeben berichtigten Auffassung des „reinen" Einkommens als einzelwirthschaftlicher Steuerquelle, auch hier ein „reines" Volkseinkommen construiren und dies als Steuerquelle bezeichnen wollen, welches sich erst nach Abzug des Lebensbedarfs (körperlichen und standesgemässen Unterhaltsbedarfs) der Arbeiter und Unternehmer ergebe.

So entsteht implicite wieder die Lehre von jener „Ueberschussbesteuerung", wonach auch die volkswirthschaftliche Steuerquelle wesentlich nur in Zins, Rente und (höherem) Unternehmergewinn der Einzelwirthschaft bestände: eine ebenfalls unhaltbare Lehre.

Die Consequenz dieser Ansicht wäre z. B., dass bei einem sehr allgemeinen und erheblichen Steigen der Arbeitslöhne und der ähnlichen Einkommen der kleinen Unternehmer auf Kosten des Kapital- und sonstigen Unternehmergewinns jene volkswirthschaftliche Steuerquelle immer geringer würde. Und ein solches Steigen ist doch als möglich zuzugeben: es handelt sich ja bei „Lohn" und „Kapitalgewinn" überhaupt nur um die Formen, in welchen sich der volkswirthschaftliche Reinertrag als Einzeleinkommen unter die bei der Production betheiligten Personen und Eigenthümer der Productionsmittel vertheilt. In jener hier angegriffenen Lehre wird aber selbst der „standesgemässe" Unterhaltsbedarf des Arbeiters und Gewerbsmanns als Abzugsposten angesehen. Die hier gezogene Consequenz zeigt practisch die Unhaltbarkeit der „Ueberschussbesteuerung". Auch wissenschaftlich ist die ihr zu Grunde liegende Auffassung aber nach dem Entwickelten unrichtig.

Gerade das, was hier als Abzugsposten zur Gewinnung eines fälschlich sogenannten „reinen" Volkseinkommens betrachtet wird, ist normal der Hauptposten des Volkseinkommens selbst: eine um so höhere Quote desselben, je weniger ungleichmässig sich das Volkseinkommen und Volksvermögen (Grundbesitz, Kapital!)

Digitized by Google

im Volke vertheilt. Es wäre theoretisch falsch und practisch unmöglich, diesen Hauptposten des Volkseinkommens ganz steuerfrei zu lassen.

Das zeigt sich u. A. in der bei den modernen Völkern allgemein verbreiteten hohen Verbrauchsbesteuerung wichtiger Lebens- und Genussmittel. Es ist nur eine Inconsequenz der Vertreter der Ueberschussbesteuerung, wenn sie solche Steuern von ihrem Standpuncte aus nicht unbedingt verwerfen, was sie meistens nicht thun, aber eigentlich thun müssten. Rau war ein Hauptvertreter der hier berichtigten Steuertheorie. Er hat die Auffassung von Schäffle und Schmoller, welcher letztere sich namentlich an den Hermann'schen Einkommenbegriff anschloss und dessen Consequenzen für die Steuerlehre am Schärfsten zog, in der Bemerkung S. 447 der 8. Aufl. nicht widerlegt. S. auch für die ganze Streitfrage noch Held, Einkommensteuer Kap. 4, Robert Meyer, Principien §. 20 ff., Einkommen §. 1. — Das volle Verständniss für alle diese Puncte erhält man erst, wenn man mit Rodbertus vom Begriff des Nationaleinkommens ausgeht und in Lohn, Zins, Rente nur die durch das Recht bestimmten Antheile an diesem Einkommen erkennt. Vgl. Rodbertus, zur Erkenntniss unserer staatswirthschaftlichen Zustände. 1842.

2. Abschnitt.

Wahl der Steuerarten mit Berücksichtigung der Wirkungen der Besteuerung überhaupt sowie der verschiedenen Steuerarten auf die Steuerzahler. Allgemeine Lehre von der Steuerüberwälzung.

Vorbemerkungen zur Orientirung und literarische Nachweisungen.

§. 138. S. zur Dogmengeschichte und für die literarische Behandlung des Gegenstands besonders v. Falck, kritische Rückblicke auf die Entwicklung der Lehre von der Steuerüberwälzung seit A. Smith, Dorpat 1882; auch Kaizl, Lehre von der Steuerüberwälzung, Leipzig 1882. Roscher, Fin. §. 41, Noten (1. Aufl. S. 167). Die Lehren der einzelnen Autoren werden von v. Falck und Kaizl, namentlich von dem ersteren, eingehend dargestellt und kritisirt, m. E. besonders von v. Falck meist richtig. Dafür und in Betreff einzelner hier nicht näher besprochener Autoren verweise ich auf diese Schriften.

Wie unten gezeigt wird, hat man es hier vornemlich mit Problemen zu thun, welche Specialfälle der allgemeinen nationalökonomischen Lehren von der Vertheilung des Nationaleinkommens als Einzeleinkommen an die Subjecte der Einzelwirthschaften und von der Bildung der Kosten und Preise der Sachgüter und Dienstleistungen betreffen. Es ist daher zunächst auf die bezügliche Literatur zu verweisen. Die bedeutendsten hierhergehörigen Arbeiten über Einkommenvertheilung, Kosten- und Preistheorie rühren von Ricardo und Hermann her, deren bezügliche Lehren ein bleibender Gewinn der nationalökonomischen Wissenschaft geworden sind. S. besonders Ricardo, Pinciples, Kap. 1 und 2; Hermann, staatswirthschaftliche Untersuchungen, 2. A., Abh. 6—9. Wenn auch mit einzelnen Modificationen, so doch im Ganzen übereinstimmend mit diesen Autoren haben auch neuere Theoretiker diese Lehren dargelegt. S. u. A. Mill, Grundsätze, B. 2, Kap. 3, 4, 9—16, Buch 3, Kap. 1—5. — Rau, Volkswirthschaftslehre, 8. Aufl. I, S. 191 ff. oder 3. Buch: „Vertheilung". — Roscher, System I, B. 2, Kap. 2 und B. 3. — Schäffle, gesellschaftliches System, 3. Aufl. I, § 91 ff., II, §. 286 ff. — v. Mangoldt, Grundriss, 2. Aufl. von Kleinwächter, §. 62—74, §. 85—133. — Mithoff, Abhandl. Vertheilung im Schönberg'schen Handbuch I. — Besonders zu beachten wegen einzelner Ausführungen über Ueberwälzung auch hier die Arbeiten Neumann's, so die Abhandlung über Preis im Schönberg'schen Handbuch (jetzt in 3. Auflage) und in dem Aufsatz in der Tübinger Zeitschrift 1880 über die Gestaltung des Preises unter dem Einfluss des Eigennutzes. — Ausserdem auch passim Schäffle, Theorie der ausschliessenden Absatzverhältnisse, Tübinger Zeitschrift 1867 und selbständig.

Digitized by Google

Gerade für die Theorie der Ueberwälzung ist und bleibt m. E. die Ricardo-Hermann'sche Lehre von Productionskosten und Preis der richtige Ausgangspunct. Die neueren Lehren von Menger, v. Böhm-Bawork, Sax, Wieser, Zuckerkandl u. s. w., wie anderseits Neumann's, sowie neuerer „mathematischer" Preistheoretiker sollen deswegen nicht unterschätzt werden, aber sie nöthigen doch nicht, hier für diese finanzwissenschaftliche Lehre einen anderen Ausgangspunct zu suchen.

Ueber das ganze Vertheilungsproblem mit Rücksicht auf die Rechtsbasis, auf der es sich realisirt, und auf die socialpolitische Seite s. ebenfalls Schäffle, passim auch im Socialismus und Kapitalismus und im Socialen Körper, dann Rodbertus, zur Erkenntniss unserer staatswirthschaftlichen Zustände und „Sociale Frage" 1875, und meine Grundlegung, besonders Kapitel 2 und 3 (in der 2. Auflage in der 1. Abtheilung) und Kapitel 5 (eb. Abtheilung 2). Man muss sich für die Ueberwälzungslehre die Rechtsbasis des Verkehrs, bei uns heutzutage also die „freie" Eigenthums- und Vertragsordnung, beständig ebenso vergegenwärtigen, wie die technischen und ökonomischen Bedingungen der Production.

Die Anwendung der Lehrsätze der theoretischen Nationalökonomie über Vertheilung, Einkommen, Kosten und Preis auf die einschlagenden Puncte der Steuerlehre, d. h. vor Allem auf den Haupttheil der Ueberwälzungslehre, ist in der Literatur theils wieder in den allgemeinen nationalökonomischen Werken, theils in den besonderen Schriften über Finanzwissenschaft und Besteuerung erfolgt. Aus dem ersten Zweige sind namentlich zu nennen: A. Smith, Wealth of nations, b. V, ch. 2, part 2. — Ricardo, Principles, ch. 9—18 und 29 (das Schärfste und Bedeutendste in Bezug auf Ueberwälzungsverhältnisse), er, wie Smith, freilich aus der Verfolgung des Ueberwälzungsproblems bei den einzelnen Steuern (unter Ableitung zu absoluter Sätze) nicht zu einer zusammenfassenden Ueberwälzungslehre gelangend. — Mill, b. V, ch. 2—5. — Zur Kritik Ricardo's u. A. die gelegentlichen Ausführungen Bernhardi's, Kritik der Gründe für grosses und kleines Grundeigenthum, Petersburg 1849, S. 371 ff. — v. Thünen, im isolirten Staate (3. A., 1875, I, 327, Wirkungen der Abgaben auf den Ackerbau). — Prince-Smith, über die Abwälzung, in der Berliner Vierteljahrschrift für Volkswirthschaft 1866 (XIII, 126—145). — Ferner, noch vor Ricardo, Canard, in seinen oben S. 5 genannten „principes d'économie politique" (Paris 1800), deutsch von Völk, Augsburg 1824, mit einer Ueberwälzungslehre, welche schliesslich vom freien Verkehr die genügenden Ausgleichungen erwartet, daher folgerichtig „alten Steuern" günstig, „neuen" ungünstig ist, weil bei diesen wieder erst der Ueberwälzungsprocess sich durchsetzen muss, der bei jenen sich vollzogen haben wird (s. oben S. 303; Kaizl S. 11 ff.). Auch von Prittwitz, Kunst, reich zu werden, Ulm und Theorie der Steuern und Zölle, Stuttgart und Tübingen 1872 (s. v. Falck, S. 128 ff.).

Diese wie viele andere englische, französische und italienische Autoren und wie auch deutsche Finanztheoretiker der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts behandeln in ihren Untersuchungen über Besteuerung und besonders über die einzelnen Steuerarten mit Vorliebe, mitunter fast ausschliesslich die Ueberwälzungsfragen. Sie verfahren dabei regelmässig nach der abstract-deductiven Methode der britischen Oekonomik, methodisch und auch in den Ergebnissen nicht unrichtig. Aber hier, wie auf anderen Gebieten der Theorie und wie in der Preis- und Einkommenlehre dieser Schule überhaupt, verfehlen sie es darin, dass sie die Schlüsse, welche sie unter den angenommenen, typisch-einfachen Voraussetzungen des Falls und unter den üblichen Annahmen bei der Anwendung dieser Methode ziehen, für ohne Weiteres giltig unter den viel verwickelteren Verhältnissen der Wirklichkeit, sowohl des wirthschaftlichen Lebens als der concreten Steuerverhältnisse, halten. Hierbei beachten sie — namentlich auch in Betreff der letzteren Verhältnisse — die gegenüber den einfachen Voraussetzungen, unter denen sie deduciren, in der Wirklichkeit bestehenden Verschiedenheiten nicht gehörig, sehen z. B. den Wechsel der Production, des Berufs für viel zu leicht und zu häufig an, und vernachlässigen die Berücksichtigung der Hemmungswiderstände, welche die theoretisch richtig abgeleiteten Bestrebungen zur Ueberwälzung finden. Nebenbei bemerkt: nicht Fehler der Methode, sondern der Nichtbeachtung der Grenzen für die Gültigkeit der mit der Methode gewonnenen Sätze. (S. besonders v. Falck's Schrift.) Vgl. u. §. 151.

Die finanzwissenschaftlichen Schriften berühren natürlich die Ueberwälzung alle, nur mehr oder weniger scharf und eingehend. Hervorzuheben sind: Rau I, §. 267

Digitized by Google

bis 274, besonders klar und in den Resultaten wohl richtig, wenn auch nur mit noch mehr Cautelen bestimmte Sätze aufzustellen sind. — Pfeiffer, Staatseinnahmen, II, 78—98. — Gar zu dürftig: Umpfenbach I, §. 66, 2. A. §. 103—110. — Eine gute Terminologie, die ich grossentheils angenommen habe, und treffende Bemerkungen bei v. Hock, Abgaben, §. 15 und 16. — J. G. Hoffmann, Lehre von den Steuern, S. 57 ff. — Parieu, impôt, I, 60 ff. (gut). — Leroy-Beaulieu, Fin. I, 190, 722 (sogenannte incidence, répercussion, diffusion).

Einzelne Berührungen der Ueberwälzungsprobleme vielfach in den Schriften über Steuern, auch bei Schmoller a. a. O., in dem vorzüglichen Aufsatz von Helferich über die badische Kapitalrentensteuer, Tübinger Zeitschrift 1846. S. über andere, hier übergangene einzelne Autoren v. Falck, Kaizl a. a. O.

Neuerdings sind umfassendere Versuche einer kritischen Revision der ganzen Lehre unternommen worden. Zuerst von A. Held im Aufsatz „zur Lehre von der Ueberwälzung der Steuern", Tübinger Zeitschrift 1868 (XXIV), S. 421—495. Held beginnt nur mit einer m. E. nicht zutreffenden Polemik gegen die Lehre von den Productionskosten als der Grundlage der Preis- und Ueberwälzungstheorie (wie ähnlich sonst, z. B. in seinem Grundriss 2. A.). Eine gute Widerlegung dieser Ausführungen Held's giebt v. Falck in der genannten Schrift S. 8—26. Ich stimme derselben ganz bei, hätte sie aber kaum für nothwendig gehalten. Held betrachtet dann auch nur die eine Seite der Frage: die Ueberwälzung in der Richtung auf Herstellung grösserer Gleichmässigkeit der Besteuerung. Sie kann auch in umgekehrter Weise wirken (§. 143). Darin, dass Stein doch im Grunde nichts Neues lehre, ferner, dass die Lohnbesteuerung meist nicht überwälzbar sei, stimme ich mit ihm überein. (Vgl. darüber auch Held, Einkommensteuer, S. 145.) Das Resultat Held's in dem Aufsatz ist wesentlich negativ, wie er selbst sagt, S. 495 (auch 455): wenn das Geständniss, man könne eine bestimmte Antwort nicht geben, einer bestimmten, aber falschen Antwort nicht vorzuziehen wäre. Diese Resignation geht doch etwas zu weit: für gewisse, den Verhältnissen der Praxis angepasste hypothetische Fälle lassen sich immerhin gewisse allgemeine Regeln aufstellen, für deren Modificationen man wiederum die wichtigeren Voraussetzungen formuliren kann.

Mit besserem Erfolge als in dieser Arbeit Held's, die ich immer zu dessen schwächeren literarischen Leistungen rechnete, ist die kritische Revision der Ueberwälzungslehre in den genannten beiden neueren, fast gleichzeitig erschienenen Schriften von v. Falck und Kaizl wiederholt worden. Beide operiren auf Grund einer umfassenden dogmengeschichtlichen Untersuchung und nehmen dann eigene Stellung zu der Lehre. v. Falck geht in dem literarischen Theil noch gründlicher auf die Haupttheoretiker, besonders Smith, Ricardo, Mill, v. Thünen ein, aber beide Autoren ergänzen sich auch in diesem Theil ihrer Arbeit gegenseitig. v. Falck ist in der Kritik und in der Aufstellung und Begründung der eigenen Ansicht m. E. der schärfere, zugleich derjenige, dem hier die empfehlenswerthe „deductive Denkschule" zu Gute kommt, während Kaizl zwar unvermeidlich die deductive Methode hier auch handhabt, aber weniger gewandt, nicht so folgerichtig in den Schlüssen, den älteren Theorieen mehr, als mir richtig erscheint, negirend gegenübersteht, weil er in der Weise der historischen Richtung den Voraussetzungen der Deduction nicht immer consequent folgt und so den Werth von Schlüssen, welche durch diese Voraussetzungen bedingt, aber innerhalb derselben richtig sind, unterschätzt. v. Falck schliesst sich meiner Behandlung und Erledigung des Ueberwälzungsproblems voll und ganz an, wobei er meine eigene Leistung mehr, als ich in Anspruch nehmen kann, anerkennt (S. 182 ff, 198). Seine eigenen Ausführungen haben mich aber in der Ueberzeugung von der Richtigkeit meiner Behandlungsweise des Problems bestärkt und mit bewogen, sachlich an der Darstellung der ersten Auflage (§. 382 ff.) im Ganzen festzuhalten. Die von anderer Seite getadelten socialpolitischen Folgerungen, welche v. Falck aus den Resultaten der Ueberwälzungslehre gezogen hat, nemlich, dass auch derentwegen, um die Erschütterungen in Folge des Ueberwälzungsprocesses möglichst zu vermeiden, die wirthschaftliche Machtsphäre des Staats erweitert werden, wieder mehr Productionsmittel in seine Hände übergehen müssten (S. 205 ff.), — diese Folgerungen billige ich, sie entsprechen den Anschauungen, welche in diesem Werke vertreten werden, durchaus. Eine polemische Gegenbemerkung Roscher's (Fin. §. 43, Note 4), dass hier ein Uebel durch ein anderes, wahrscheinlich noch grösseres bekämpft würde

Digitized by Google

(„Freiheitsentziehung"), schlägt nicht durch. Zum Schluss bespricht v. Falck in einem Nachtrag die Kaizl'sche Schrift ganz gut.

Kaizl glaubt den Beweis liefern zu können, dass eine gleichmässige Einkommenbesteuerung nicht überwälzbar sei, die Ungleichmässigkeit der Steuern nicht nur, wie nach der allgemeinen Annahme die hauptsächlichste, sondern die einzige Ursache der Ueberwälzung sei (S. 100, 112) und verlangt dann den Sieg des „Princips der Einkommenbesteuerung" wie in der Theorie, so auch in der Praxis, um so den Schwierigkeiten „nicht gewollter Ueberwälzung", einem „selbstgeschaffenen und selbsterhaltenen Widersacher" aus dem Wege zu gehen (S. 129). Ich kann den Beweis für die Unüberwälzbarkeit gleichmässiger Einkommensteuern nicht für gebracht erachten, möchte aber ausserdem gegen die Beweisführungen und Folgerungen Kaizl's den Einwand erheben, dass er den an den abstract deductiv verfahrenden älteren Oekonomisten getadelten Fehler selbst begeht, er construirt sich Voraussetzungen, die eben der Wirklichkeit nicht entsprechen und nicht entsprechen können. Eine „gleichmässige", demnach der Annahme nach unüberwälzbare Einkommenbesteuerung ist keine zulässige Annahme für die hier vorliegenden Fragen der Ueberwälzung. In der Form der „einzigen Einkommensteuer" wäre diese Besteuerung ungeeignet, den Bedarf zu decken, und in der dann erforderlichen Höhe vollends unausführbar. Würde sie, was auch Kaizl anzunehmen scheint, mittelst eines Systems von verschiedenen Steuern zu verwirklichen gesucht, so würde es innerhalb dieses Systems wieder alle möglichen Ueberwälzungsverhältnisse geben, deren Ergebniss nur sehr unsicher eine „gleichmässige" Besteuerung wäre. Das „Princip der Einkommenbesteuerung" betrifft eben überhaupt eine ganz andere Frage als diejenige der Ueberwälzung, nemlich die Frage nach der Bestimmung der richtigen Steuerquelle. —

v. Falck wie Kaizl verurtheilen und widerlegen übrigens beide die Auffassung des Ueberwälzungsproblems von Stein und dessen confuse Vermengung dieses Problems mit der Frage von der „Production der Steuern" (s. u.).

Von den finanztheoretischen Arbeiten der jüngsten Zeit hat namentlich die „Steuerpolitik" Schäffle's die Ueberwälzungsfrage mehrfach in eigenthümlicher Weise behandelt (S. 164 ff., 173 ff.). Er sieht die betreffenden Vorgänge als einen Theil des „Daseinskampfes auf dem Gebiete des gesellschaftlichen Lebens" (S. 165) an und überträgt auf ihre Betrachtung die Theorie, welcher er in seinem „Bau und Leben des socialen Körpers" (II, 225 ff.) fur diesen Kampf, für die sociale Entwicklung überhaupt entwickelt hat. Die Ueberwälzungsvorgänge werden so mit dem „Belastungs- und Befreiungskampfe zwischen dem Staate und den Steuerkräften" in Verbindung gebracht und als „Belastungs- und Entlastungskämpfe der Steuerkräfte unter einander" characterisirt. Nicht durchaus neu dem Gedanken nach, welcher in der Anerkennung einer „reallastartigen" Wirkung (oder Wirkungstendenz) gewisser Steuern, der Ertrags-, besonders der Realsteuern, vor allen der Grundsteuer in der Theorie der Ueberwälzung schon öfters hervorgetreten und in dieser Form bei Fragen der Steuerreform eine Rolle gespielt hatte, aber in zum Theil neuer Fassung und Begründung entwickelt Schäffle dann eine besondere Theorie der „Amortisation der Steuerlasten" (und umgekehrt des Kapitalwerthaufschlags der Steuerbegünstigungen) (S. 175). Er unterscheidet nemlich bei der Ueberwälzung die Abschiebung der einmaligen und den Abzug des Kapitalwerths der wiederkehrenden Steuerlast, und nennt letzteren Vorgang „Steueramortisation". Die Frage bleibt nur auch hier wieder, wie weit eine derartige, allerdings vorhandene Tendenz sich thatsächlich verwirklicht.

Eine eingehende Behandlung der Ueberwälzungslehre, ohne wesentliche neue Ergebnisse, hat auch Robert Meyer in seinen „Principien der gerechten Besteuerung" gegeben (S. 228—272, die Resultate S. 267 ff. zusammengefasst). In verhältnissmässig umfänglicher Weise erörtert Roscher das Problem (Fin. §. 38—43). Auch er gelangt mit Recht nicht zu völligem Skepticismus, untersucht in der Art der britischen Oekonomisten zuerst die Sache in der einfachsten, abstractesten Gestalt deductiv, unter Annahme der Voraussetzungen der Theorie der freien Concurrenz für die Deduction, und würdigt dann die Abweichungen im Ergebniss, welche die Folgen des Vorhandenseins anderer practischer Voraussetzungen, als der angenommenen, sind (§. 42). Einer der Abschnitte des Roscher'schen Werks, wo sich das richtige Festhalten des historischen Nationalökonomen an der vorsichtig angewendeten Methode der Deduction erfreulich zeigt und bewährt, verglichen mit den Unklarheiten der neuesten „Historiker". Zu sehr ohne wenigstens etwas positive, sehr wohl mögliche Ergebnisse bleibt die

Digitized by Google

überhaupt zu wenig eindringende kurze Erörterung der Ueberwälzung in Cohn's Fin. (§. 245—250).

Eine besondere Stellung nimmt wieder Stein in diesen Lehren ein (4. A. I. 493 ff.). Nach ihm ist „die Lehre von der sogenannten Ueberwälzung der Steuern eine der wunderlichsten Begriffsverwirrungen, die es wohl je in der Wissenschaft gegeben hat" (S. 497). Man könnte geneigt sein, mit diesem nemlichen Satze Stein's eigene Lehre zu characterisiren. Stein rechnet die Steuern zu den Erstehungskosten jeder Production: jeder Einzelne zahle daher im Kaufobject die Steuern, welche dasselbe dem anderen kostete. So trete an die Stelle der unklaren Ueberwälzung der Steuern der klare Begriff der Production derselben (vgl. unten §. 149). Stein übersieht hier nur ganz das eigentliche Problem bei der Ueberwälzung. Der triviale Satz, dass die Gesammtsumme aller Steuern alljährlich als Mehrwerth vom Volke wirklich producirt werden muss und der an sich richtige und bedeutsame, aber gar nicht hierhergehörige Satz, dass der Werth der Verwendung der Steuer (der Verwaltung) wieder gleich sein muss dem Betrage der Steuer, diese beiden Sätze haben mit der Ueberwälzungsfrage gar nichts zu thun. Die ganze Theorie Stein's dreht sich hier im Kreise herum und nimmt Möglichkeiten, dass eine Steuer vom Einen auf den Anderen überwälzt wird, sofort für Wirklichkeiten (S. 493, 494, 498), womit das eigentliche Problem umgangen wird. Dies besteht darin, die Bedingungen festzustellen, unter denen überhaupt und in dem und dem Maasse eine Ueberwälzung von Steuern zwischen verschiedenen Steuer-, Wirthschafts- und Rechtssubjecten eintreten kann. Dabei hält sich Stein nicht auf. Auch die Kritik (S. 497—498) ist ungewöhnlich oberflächlich. Er wirft z. B. dem auch hier sehr klaren Hock Confusion vor und fragt, was man sich bei seinen Begriffen von Fortwälzung, Abwälzung u. s. w. eigentlich denken könne. Doch gewiss mehr als bei dem „grossen (sic) Resultate", dass „jede Steuer von Jedem auf Jeden überwälzt werde" (S. 494)! In der 5. A. (II, 2. 550—561) in keiner Beziehung ein Fortschritt zur Klarheit bei Stein, nur noch apodictischeres Absprechen, emphatisches Erheben seines „höheren Standpuncts", von dem aus die sogenannte Ueberwälzungsfrage eine unklare und untergeordnete sei und Alles auf die staatswirthschaftliche Hauptfrage von der „Steuerproduction" hinauslaufe. Meine eigene eingehende Darstellung der Lehre in der ersten Auflage dieses Bands, woran die neueren theoretischen Arbeiten vielfach anknüpften, kennt Stein, wie diesen ganzen Band, nicht. Was er zur literarischen Entwicklung der Lehre sagt (S. 559—561), ist auch jetzt noch oberflächlich und vielfach ganz falsch, z. B. dass bei Schäffle „die ganze Ueberwälzungsfrage, zusammt dem Worte verschwinde" (!). Mein Urtheil steht nicht allein: Aehnliches sagen über Stein v. Falck S. 145 ff. („Stein's ganze Lehre und Auffassung von der Ueberwälzung nichts anderes als ein grosser Irrthum"), Kaizl, S. 52 ff., beide auch Stein's Oberflächlichkeit in Betreff der Beurtheilung der Literatur rügend. Ganz vereinzelt in der Beistimmung zu Stein Schmoller, freilich vor langer Zeit, Tübinger Zeitschrift 1863, und in Betreff der Lehre Stein's in dessen erster Auflage, die Schmoller (S. 42) „ausgezeichnet" (!) nennt; übrigens mit Missverständnissen, wie v. Falck (S. 154) zeigt.

§. 139. So leicht, wie Stein es thut, darf die Ueberwälzungsfrage nicht genommen werden. Darin liegt auch ein gefährliches Präcedenz der Theorie gegenüber der Praxis und dem Optimismus der besitzenden Classen. In den neueren deutschen Steuerreformplänen spielt die Ausdehnung der indirecten Verbrauchssteuern auf Massenconsumptibilien eine wichtige und auch meines Erachtens berechtigte, weil nothwendige Rolle und die seit 1879 eingeschlagene Steuerpolitik des Deutschen Reichs bewegt sich auch mit Recht, gleich derjenigen aller Culturstaaten in dieser Richtung. Die Ueberwälzungsfrage ist aber dabei von grösster practischer Bedeutung. Leider ist sie in weiten und maassgebenden Kreisen ausserordentlich optimistisch aufgefasst worden, in einer Weise, wie jedenfalls die objective Wissenschaft es nicht billigen, sondern mit ihren wohl begründeten Sätzen leicht widerlegen kann. Der grösste Theil der sachlichen Ausführungen Lassalle's in seiner Vertheidigungsrede „die indirecte Steuer und die Lage der arbeitenden Classen" (Zürich 1863) ist, soweit es sich um die Wirkungen der Verbrauchssteuern handelt — er dehnt den Begriff „indirecte" Steuern unhaltbar auf einige directe mit aus — nur zu begründet, als dass man ihnen mit solchen „Beweisführungen", wie denen Stein's, oder mit den blossen „Annahmen" der alle Theorie verachtenden „Practiker" oder mit einem völligen

Digitized by Google

Skepticismus, wohin auch einzelne Theoretiker, die Bedenken gegen die deductive Methode übertreibend, neigen, besonders solche der „historischen" Richtung, etwas anhaben könnte. Gegen die Festhaltung, neue Einführung und Vermehrung von Verbrauchssteuern können die socialpolitischen Bedenken bezüglich der Ueberbürdung der unteren Classen durch Ueberwälzung dennoch nicht den Ausschlag geben, weil der Finanzbedarf nothwendig der und der ist und seine Deckung, nach unserem ersten finanzpolitischen Steuerprincip, erfolgen muss und weil das vielfach nur durch starke Mitbenutzung solcher Steuern geht. Aber gerade, weil diese Steuern eventuell auf den Preis und so auf die Consumenten (Arbeiter) und „kleinen Leute" überwälzt werden, folgen aus der „Politik der Verbrauchssteuern" weitere steuerpolitische Forderungen, besonders in Bezug auf genügende Ergänzungs- und Ausgleichungssteuern der Besitzenden und Wohlhabenderen, Forderungen, welche mit jenem Optimismus in der Ueberwälzungsfrage in Widerspruch stehen und zu denen der blosse Skeptiker so wenig als zu irgend einem Zielpuncte gelangt.

Freilich wären bei dieser Fraglichkeit des Zutreffens der deductiv gewonnenen Schlusssätze in den verwickelteren Verhältnissen der Wirklichkeit wirklich inductive Untersuchungen um so nothwendiger und erwünschter. Dies könnten hier nur statistische sein. Die „historischen Descriptionen" leisten hier für die Erklärung des ursächlichen und conditionellen Zusammenhangs der Dinge vollends nichts und sind daher mit dem Werth einer logisch strengen deductiven Behandlung des Problems gar nicht einmal in Vergleich zu bringen. Exacte statistische Untersuchungen auf diesem Gebiete fehlen bisher leider fast ganz. Sie sind aber auch sehr schwierig und bei der Fülle der einwirkenden und sich kreuzenden Einflüsse, die eliminirt und isolirt werden müssen, kaum in dem Grade der Vollkommenheit möglich, der in methodischer Hinsicht für einen wirklichen Erfahrungsbeweis gefordert werden müsste. Die Aufgabe ist auch hier dieselbe wie in Bezug auf die statistische Verfolgung des Zusammenhangs zwischen Preis und Kosten. Doch ist jetzt, wo man Seitens der Statistiker diesen Problemen mehr Aufmerksamkeit zu widmen beginnt, vielleicht einiger Erfolg zu hoffen, so besonders was die Aufdeckung des wirklich im concreten Fall eingetretenen Einflusses von Veränderungen im Steuersatze von Verbrauchssteuern auf die Waarenpreise anlangt.

Zu nennen ist schon jetzt die sorgfältige und methodisch feine Arbeit des auf diesem Gebiete so verdienten Et. Laspeyres über den Einfluss, welchen die Aufhebung der preussischen Mahl- und Schlachtsteuer in schlesischen Städten gehabt (in der Oesterreichischen Statistischen Monatsschrift 1877), wo ein günstiger Einfluss dieser viel besprochenen Maassregel auf die Preisbewegung ermittelt wurde. Noch wichtiger ist die vorzügliche Arbeit von G. Schanz über die Wirkungen der Erhöhung des baierischen Malzaufschlags auf die Bierpreise (Schmoller, Jahrbuch 1882, S. 563 ff., „zur Frage der Ueberwälzung indirecter Verbrauchssteuern auf Grund des baierischen Malzaufschlags"). Eine methodisch correcte Arbeit, die freilich doch nicht zur Isolirung aller mitwirkenden Einflüsse kommen konnte und schon deshalb den, wie auch Roscher (S. 161) meint, etwas zu skeptischen Schluss (S. 603) nicht ganz rechtfertigen möchte (s. unten §. 152), wenn demselben allgemeine Tragweite gegeben wird.

Eine erhebliche Rolle haben seit der Zolltarifveränderung von 1879, der Erhöhung der Schutz- und einiger Colonialwaarenzölle, der Einführung des Petroleumzolls und der Getreide- und sonstigen agrarischen Schutzzölle die Ueberwälzungsfragen in Betreff des Einfuhrzolls in Deutschland auch in der politischen Debatte und Agitation gespielt. An einseitigen Uebertreibungen hat es bei beiden gegnerischen, der freihändlerischen und schutzzöllnerischen Partei und ihren Stimmführern nicht gefehlt; der freihändlerischen Behauptung einer unbedingten und steeten, auch, heutzutage zumal, ziemlich raschen Erhöhung der Inlandspreise zollpflichtiger Artikel um den Zoll, ja mindestens um den Zoll, also der vollen und ganzen entsprechenden „Belastung des Consumenten" ist die ebenso einseitig zugespitzte „officielle", namentlich vom Fürsten Bismarck vertretene Ansicht entgegengestellt werden, in vielen Fällen, besonders bei Schutzzöllen, zumal agrarischen, trage „das Ausland" den fremden (deutschen) Einfuhrzoll. Beide Behauptungen blosse Generalisationen einzeln möglicher Vorgänge, beide gleich doctrinär Möglichkeiten zu apodictischen Gewissheiten erhebend. In der so ausnehmend schwierigen Frage der Wirkung

Digitized by Google

von Schutzzöllen auf die Preise, vollends von agrarischen auf die Getreide- und Viehpreise und gar erst auf die Brot- und Fleischpreise eines ganzen Landes war mit solchen blossen Behauptungen natürlich nichts zu beweisen und am Wenigsten der Gegner zu überzeugen. Versuche einer exact-statistischen Untersuchung sind erfolgt, aber haben bei der Complicirtheit der Sache auch kein völlig sicheres Resultat gehabt. Besonders beachtenswerth, auch wegen der schönen Objectivität des freihändlerischen Autors, Conrad's Aufsatz über den deutschen Getreidezoll und den Getreidepreis in seinen Jahrbüchern 37 (N. F. 3) S. 269 ff., wo schon wegen der Schwierigkeit der Untersuchung die einfache Hinstellung bestimmter Wirkungsweisen eines Zolls abgewiesen und die Wirkung eines mässigen Zolls, wie des anfänglichen deutschen, auf den allgemeinen Preis bezweifelt wird. Dass die Höhe des Zolls ein besonders wichtiger Umstand für die Frage einer Einwirkung auf den Preis überhaupt sei, ist früher nicht immer genügend beachtet worden. „Kleine" und „grosse" Zölle sind hier verschieden zu beurtheilen. Da es bei Zoll- und Verbrauchssteuerartikeln aber schliesslich dem Consumenten meistens auf den Klein-(„Detail"-)preis ankommt und auf diesen Preis wieder so mancherlei Factoren einwirken, ist die Entscheidung der Ueberwälzungsfrage in Bezug auf den Consumenten natürlich noch viel schwieriger, selbst bei Zollartikeln, wie reinen Finanzzöllen unterliegenden, ausschliesslich aus dem Auslande zum Consum bezogenen Colonialwaaren, bei denen sonst die Ueberwälzungsfrage theoretisch und practisch noch verhältnissmässig einfach liegt. Vgl. hier die vom Verein für Socialpolitik veranlassten Untersuchungen über den Einfluss der distributiven Gewerbe auf die Preise (von van der Borght u. a. m. Schriften dieses Vereins Nr. 36, 37, Debatten 1888 in Nr. 38). S. auch unten §. 152 und 153.

Immerhin ist aus der politischen Debatte über den Einfluss der Zölle und Verbrauchssteuern auf die Preise auch ein Ergebniss für die Wissenschaft zu gewinnen gewesen: dass nemlich die frühere Doctrin doch auch hier zu ausschliesslich einen Einfluss von Zoll und Steuer auf den Preis des Artikels angenommen hat. Die möglichen und öfters die thatsächlichen Wirkungen sind auch hier manchfaltigere, auch nicht nur in Einer Richtung sich vollziehende. Darauf läuft auch das Ergebniss der genannten Schanz'schen Arbeit hinaus (s. §. 152). Namentlich können und werden mitunter die Käufer nicht oder nicht voll um Zoll und Steuer belastet, sondern andere Personenkreise, Verkäufer, Händler, Producenten, Transportanstalten, und in der That „das Ausland" eventuell mit getroffen. Fälle, welche übrigens einer deductiv gewonnenen Ueberwälzungstheorie nicht widersprechen, sondern in eine solche sich recht wohl einfügen, auch aus sorgfältiger Deduction selbst abgeleitet werden können. In Betreff der steuerpolitischen Beurtheilung der indirecten Verbrauchssteuern ist von dieser Erkenntniss Act zu nehmen. Ich habe bereits in der ersten Auflage dieses Bands (§. 392 ff., §. 514) dergleichen nicht übersehen gehabt, aber gestehe, dass ich den Anregungen der politischen Debatte in diesem Puncte den Anstoss zum weiteren Nachdenken und Durchforschen verdanke und den „anderweiten Möglichkeiten", statt der blossen und vollen Belastung des Consumenten durch die Preissteigerung, nunmehr noch etwas mehr Gewicht beilege.

Anderseits halte ich jedoch daran fest, dass hier doch auch nur „anderweite Möglichkeiten", nicht sichere Wirkungen, vorliegen und dass schon deshalb die principiellen, die practischen und die socialpolitischen Bedenken gegen indirecte Steuern bestehen bleiben, wenn sie auch im concreten Fall widerlegt werden können. Vollends aber ist zu bestreiten, dass, selbst wenn die Consumenten von solchen Steuern nicht belastet würden, deshalb überhaupt die Bedenken gegen diese Steuern entfielen. Denn gerade dann um so mehr treten Bedenken wegen gestörter Gleichmässigkeit der Besteuerung und Ueberlastung der sonstigen, nunmehr von der Steuer getroffenen Personenkreise auf, die oft schwer genug wiegen können. Wäre sogar der Zoll „ganz vom Ausland getragen" und würde man das ohne Weiteres hinnehmen, so blieben selbst in diesem Falle noch Bedenken bestehen. Denn einmal wäre dann muthmaasslich auch der auswärtige Einfuhrzoll öfters zu unseren Lasten und ferner würde durch eine solche „Besteuerung des Auslands" (z. B. des russischen Getreideproducenten mit unserem Roggenzoll, angenommener Maassen) die Kaufkraft des Auslands gegenüber unseren Waaren vermindert, was wiederum nachtheilige Rückwirkungen — die man in letzter Linie als uns fühlbar werdende Wellenbewegungen des Ueberwälzungsprocesses ansehen könnte — für uns mit sich brächte oder zu bringen vermöchte.

Digitized by Google

So brauchte die — freilich m. E. überhaupt nur sehr bedingt zulässige — Anerkennung der „Bismarck'schen Ueberwälzungstheorie" doch auch keine so erheblichen Modificationen der wissenschaftlichen Theorie zu veranlassen, wie wohl in der Hitze der politischen Debatte gelegentlich behauptet wurde.

Irrthümlich ist es übrigens auch, aus dem Mangel exacter Erfahrungsbeweise in der Ueberwälzungslehre überhaupt einen Schluss gegen jede Beweiskraft der deductiv gewonnenen Sätze dieser Lehre in practischen Steuerfragen abzuleiten, z. B. in der Frage der Lohnbesteuerung u. dgl. Eine solche statistische Untersuchung kann vielleicht zeigen, dass in einem gegebenen Falle die Erscheinungen andere als nach der Ueberwälzungstheorie sind, und dadurch beweisen, dass man in den Hypothesen, unter welchen man deducirte, oder in den Schlüssen, welche man zog, in diesem Falle Fehler gemacht hat, woraus dann auch für andere Fälle die Nothwendigkeit einer Berichtigung des Verfahrens folgt. Aber das richtige methodische Verfahren der Deduction lässt sich auch unabhängig von solcher Controle feststellen und ausführen und die dabei gewonnenen Sätze dürfen auf Anerkennung in den Grenzen, die sich aus den Voraussetzungen bei der Deduction ergeben, Anspruch machen. Jedenfalls muss derjenige, der sie überhaupt oder der ihre Giltigkeit im concreten Falle bestreitet, die Beweislast übernehmen und sich nicht auf ganz unmethodische „Beobachtungen" oder auf blosse optimistische „Annahmen" berufen, die beide hier gar keinen Werth haben. (Zu dieser Ausführung beistimmend Roscher, Fin. §. 41 Note.)

I. — §. 140. Einleitung.

Nur die Bestimmung der Bemessungsgrundlage oder des Steuerobjects (in diesem Sinne) und demgemäss die Bestimmung der Person, welche zunächst die Steuer auslegt (zahlt), des Steuerzahlers, liegt in der Macht der das Steuerrecht ausübenden öffentlichen Gewalt; gar nicht — bei ganz freiem Verkehr — und auch nur in begrenztem Maasse — bei gewissen rechtlichen Beschränkungen des Verkehrs, gewissen Ge- und Verboten des Steuergesetzes — die Bestimmung der Steuerquelle oder der Person, welche die Steuer schliesslich aus ihrem Einkommen oder Vermögen trägt, des Steuerträgers. In Betreff dieses letzteren kann die öffentliche Gewalt und das Steuergesetz meistens nur Wünsche hegen oder Voraussetzungen machen und durch die Einrichtung der Besteuerung, besonders durch die Wahl der Steuerarten und Steuerobjecte darauf hinzielen, dass sich diese Wünsche und Voraussetzungen mit mehr oder weniger Wahrscheinlichkeit erfüllen. Je nachdem eine Steuer nach Willen oder Voraussicht des Gesetzes vom Steuerzahler endgiltig getragen oder von ihm anderen Personen zugeschoben und diese so zu Steuerträgern gemacht werden sollen, ist sie, in der einen, der ersten der oben §. 97 festgestellten Bedeutungen des Worts, eine „directe" oder „indirecte": in diesem Sinne werden diese Ausdrücke im Folgenden gebraucht. Welches Einzeleinkommen oder Vermögen und in welchem Maasse dasselbe aber schliesslich die eigentliche Steuerquelle einer bestimmten Steuer oder m. a. W. welche bestimmte Person und in welchem Betrage dieselbe, dem Willen oder der

Digitized by Google

Voraussicht des Gesetzes gemäss oder entgegen, schliesslich Steuerträger wird, das entscheidet sich durch privatwirthschaftliche Verkehrsvorgänge, welche man unter dem Namen „Steuerüberwälzung" (i. e. S.) zusammenfasst. In einem weiteren Sinne begreift dieser Ausdruck auch die unten sogenannte Steuer-Abwälzung in sich, wo die Steuerlast absolut oder relativ durch Vertheilung auf mehr Steuerobjecte erleichtert wird, ohne auf andere Personen zu fallen.

S. über die Begriffsbestimmung Kaizl S. 75, mit näherer Begründung und Besprechung anderer Definitionen. Er selbst definirt: „Die Ueberwälzung (Abwälzung) ist die im Wege des privatwirthschaftlichen Tauschverkehrs erfolgende Uebertragung einer gegenwärtigen oder künftigen Steuerlast Seitens des Steuerzahlers auf andere." Vielfach wird statt „Ueberwälzung" „Abwälzung" als allgemeinster Ausdruck gebraucht. Ich nehme „Ueberwälzung" als den weitesten Begriff fur alle hiehergehörigen Vorgänge und unterscheide dann darin verschiedene Arten in der unten in §. 144 dargelegten Weise. Die dabei dort in einem engeren Sinne des Worts „Abwälzung" genannte Erscheinung hat aber allerdings, was ich schon in der ersten Auflage (§. 389) anerkannte und Kaizl (S. 78 ff.) zugebe, einen anderen wirthschaftlichen Character und andere Folgen, als die sonstigen Ueberwälzungsarten. Es lässt sich daher auch rechtfertigen, sie dieser übrigen Ueberwälzung — dann im engeren Sinne — zu coordiniren, nicht zu subordiniren.

Im Folgenden handelt es sich hier, in der „allgemeinen" Steuerlehre, auch nur um die „allgemeine" Ueberwälzungslehre, d. h. um die Erörterung der allgemeinen Bedingungen, Ursachen, Wirkungen der Ueberwälzung von Steuern überhaupt, bloss mit Exemplificationen an einzelnen Steuerarten und Steuern. Im Anschluss daran folgen jetzt in dieser zweiten Auflage einige Bemerkungen über die Ueberwälzung einzelner Steuerarten (§. 151 ff.). Diese ist dann erst im System der „speciellen" Steuerlehre näher zu verfolgen.

II. — §. 141. Wesen der Steuerüberwälzung.

Diese wird durch eine Reaction der erfolgten oder zugemutheten Steuerzahlung auf den Steuerzahler hervorgerufen. Letzterer wird vielfach streben, seine Steuerlast zu erleichtern oder von sich wegzuwälzen, indem er sein Einkommen, daher seine Erwerbsthätigkeit, mithin regelmässig seine Productionsthätigkeit zu erhöhen oder die ausgelegte Steuer auf Andere zu schieben sucht. Dies Streben verwirklicht sich dann im Verkehr als Steuerüberwälzung und diese äussert sich in gewissen Veränderungen der Production und Vertheilung, der Preisgestaltungen und Einkommenbildungen in der Volkswirthschaft. Die Besteuerung selbst aber vertheilt sich alsdann schliesslich nach Steuerquellen und Steuerträgern vielfach ganz anders als ursprünglich nach Steuerobjecten und Steuerzahlern. Diese schliessliche Vertheilung ist das Wesentliche. Sie eben soll den richtigen volkswirthschaftlichen und den Grundsätzen der Gerechtigkeit, hier speciell der Gleichmässigkeit, entsprechen.

Die wichtige Aufgabe für die Theorie und Praxis der Be-

Digitized by Google

steuerung besteht daher darin, möglichst sicher zu ermitteln, welche Wirkungen ein Steuersystem und einzelne Steuerarten in Bezug auf diese durch die Ueberwälzung erfolgende Vertheilung der Steuerlast ausüben. Mit nach dem Ergebniss dieser Ermittlung muss dann wieder die Einrichtung des Steuersystems, die Wahl der Steuerarten und Steuerobjecte getroffen werden.

Immer innerhalb der früher besprochenen Grenzen (§. 124), in welchen überhaupt auf diesem Gebiete bestimmte Principien nur zur Richtschnur genommen werden können. Denn andere Principien, wie namentlich die finanzpolitischen und solche der Steuerverwaltung und sonstige Umstände machen es vielleicht nothwendig, sich über die Bedenken auch in Betreff der Ueberwälzung bei bestimmten Steuerarten hinweg zu setzen. Wo dies geschieht, muss man sich aber wenigstens dieser Thatsache und ihrer Folgen bewusst werden, — das ist doch auch das Mindeste, was in Bezug auf die indirecten Verbrauchssteuern zu fordern ist, was aber leider ein bequemer Optimismus vermeidet, — und um dies zu thun, die Tendenzen und Ergebnisse der Steuerüberwälzung kennen.

III. — §. 142. Theoretischer Character der Ueberwälzungsprobleme.

In den wichtigsten Fällen der Ueberwälzung handelt es sich nun um einige Grundprobleme der allgemeinen nationalökonomischen Lehre von der Vertheilung und vom Preise, unter den Voraussetzungen freien privatwirthschaftlichen Verkehrs.

Preise von Sachgütern, Dienstleistungen, Ertrags- und Einkommenbeträge erfahren gewisse Veränderungen durch Veränderungen, welche die Besteuerung unmittelbar oder mittelbar in den bezüglichen Verhältnissen von Angebot, Nachfrage und Productionskosten hervorruft. Die Theorie der Ueberwälzung der Steuern wird daher hier zur Einkommen- und Preistheorie in bestimmtem Fall, d. h. unter den durch die Veranlagung der Besteuerung eintretenden Bedingungen. Die betreffenden Puncte der Theorie der Einkommenvertheilung und Preisbildung sind hier aus der allgemeinen Volkswirthschaftslehre in die Finanzwissenschaft herüber zu nehmen. Auch die allgemeinen Voraussetzungen in Bezug auf die wirthschaftliche Rechtsordnung sind für die Ueberwälzungstheorie zunächst dieselben wie für diese Theorie: es wird Privateigenthum auch an den Productionsmitteln (Boden und Kapital), Vertragsfreiheit, freie wirthschaftliche Concurrenz, richtiges Verständniss des eigenen wirthschaftlichen Vortheils bei den Rechts- und Wirthschaftssubjecten, welche im Verkehr mit einander stehen, und die Absicht dieser Personen, diesen Vortheil innerhalb der rechtlich zulässigen Grenzen möglichst zu verfolgen, vorausgesetzt. Die vielfachen Abweichungen der geschichtlichen wirthschaftlichen Rechtsordnung und der psychischen Beschaffenheit der Wirthschaftssubjecte von diesen Annahmen sind nur auch bei den Fragen der Ueberwälzung nicht zu vergessen.

Um den Einfluss einer Steuer, welche in eine bestimmte Gestaltung der Production und Vertheilung in der Volkswirthschaft neu eintritt, zu verfolgen, wird ferner zunächst von der Voraussetzung eines erreichten Gleichgewichtszustands der Gewinne, Löhne, Preise u. s. w. auszugehen, daher u. A. öfters auch anzunehmen sein, dass die frühere Besteuerung durch Ueberwälzung bereits gleichmässig geworden sei. (S. oben §. 138, 139. Die Einwände Held's Tübinger Zeitschrift XXIV, 423 sind hier unrichtig, während Umpfenbach, 1. A., I, 153, Note, von der Finanzwissenschaft zu viel Passivität verlangt.)

In der Ueberwälzungslehre sind dann, wie in der Theorie der Preisbildung und Einkommenvertheilung, unter den als gegeben angenommenen eben genannten Voraussetzungen, zunächst Ge-

Digitized by Google

staltungstendenzen — „Gesetze“ in diesem Sinne — nach der Methode der Deduction abzuleiten. Wie auch in jener Theorie, müssen aber darauf zur Ergänzung, Controle und Berichtigung Beobachtungen angestellt werden, d. h. das inductive Verfahren hinzutreten: einmal in Bezug auf die Voraussetzungen, von denen man bei der Deduction ausging, nemlich ob und wie weit sie zutreffen, sich modificiren u. s. w., z. B. was die Rechtsordnung, die thatsächliche Beschaffenheit der in Verkehr stehenden Wirthschaftssubjecte anlangt (so ob und wie weit diese den theoretischen Voraussetzungen gemäss ihren höchst möglichen Vortheil wirklich kennen, ihm folgen wollen und können) u. s. w.; sodann in Bezug auf die abgeleiteten Wirkungen, also auf die Ueberwälzungstendenzen, ob und wie weit diese sich thatsächlich realisirt haben.

Gerade in den Ueberwälzungsfragen begegnet man hier aber ganz besonderen Schwierigkeiten.

Auf die wirkliche Ueberwälzung, daher auf die wirkliche Vertheilung der Steuerlast, äussern zahlreiche verschiedenartige und complicirte Verhältnisse als Ursachen oder Bedingungen ihren Einfluss. Diese Verhältnisse lassen sich nicht alle genügend ermitteln noch ihr Einfluss im Voraus feststellen, so dass die Grundlage des deductiven Verfahrens immer eine mehr oder weniger mangelhafte bleibt. Die betreffende thatsächliche Verkehrsgestaltung in Bezug auf Preise, Einkommenbeträge u. s. w., welche als Wirkung aufzufindender Ursachen beobachtet werden muss, ist das Product aller der mitspielenden Momente, von welchen die Steuer nur eines ist. Auch die umfassendsten und sorgfältigsten Beobachtungen gestatten bloss eine mangelhafte Isolirung der einzelnen Ursachen und vollends eine unsichere Messung des Einflusses einer jeden, auch der Steuer. Die Grundlage des inductiven Verfahrens bleibt daher ebenfalls sehr mangelhaft. Wie so oft machen sich aber die Anhänger der Deduction und Induction diese inhärenten Mängel ihres Verfahrens nicht immer unbefangen klar. Die Nothwendigkeit einer Ergänzung beider Operationen bei allen Problemen des practischen Steuerwesens und der Steuerpolitik, bei welchen es sich um muthmaasslich eingetretene oder eintretende Ueberwälzungen handelt, ergiebt sich eben aus diesen Mängeln.

Auch hier darf man sich aber nicht darüber täuschen, dass auch eine Vereinigung des deductiven und inductiven Verfahrens die Schwierigkeiten nur theilweise löst. Vielmehr muss man sich, wie in der Nationalökonomie überhaupt, in der Praxis und vollends in der allgemeinen theoretischen Untersuchung mit der Deduction nothgedrungen begnügen, d. h. gewisse Gestaltungstendenzen unter den und den Voraussetzungen ableiten: nicht, weil dies an und für sich ausreichte, sondern weil man bei diesem Verfahren doch mit dem universellsten psychologischen Factor im Verkehrsleben, dem wirthschaftlichen Selbstinteresse, rechnet und weil die Schwierigkeiten, zu sicheren „positiven“ Ergebnissen zu gelangen, zu gross sind. Jener Factor spielt freilich im Verkehr selbst wieder nach Zeiten, Ländern, Volksclassen, Individuen in verschiedenem Grade mit und seine Wirksamkeit wird ebenso in verschiedenem Maasse durch andere psychologische Factoren beeinflusst. Aber diesen Verhältnissen kann immerhin auch das deductive Verfahren, indem dabei die Voraussetzungen, unter denen es angewendet wird, entsprechend modificirt werden, Rechnung tragen (s. Grundlegung §. 207, auch meinen Aufsatz über systematische Nationalökonomie in Conrad's Jahrbüchern 1886, N. F. 12, S. 229 ff.). „Exacte Forschung“ im strengen Sinne ist zwar auch hier die Aufgabe, aber — nur soweit sie möglich ist, und sie ist nur annähernd, in begrenztem Umfange, in einzelnen Fällen möglich. (S. oben §. 138, 139.)

Digitized by Google

IV. — §. 143. Die Ueberwälzung als Mittel zur Herstellung der Gleichmässigkeit der Besteuerung.

In Bezug auf die Ueberwälzung ist eine eigenthümliche optimistische Illusion weit verbreitet, wenn diese auch denen, welche sich, übrigens vollkommen bona fide verfahrend, derselben schuldig machen, gewöhnlich nicht klar wird. Sie zeigt sich besonders in jenem Canard'schen Satz, der ja einen richtigen Kern enthält, dass „jede alte Steuer gut, jede neue schlecht sei" (§. 125, 138) und in der Beruhigung, welche man in Bezug auf ein mangelhaftes, ungleichmässiges Besteuerungssystem in der Annahme findet, dass sich die Mängel und Ungleichmässigkeiten desselben schon durch Ueberwälzung ausgeglichen haben oder noch ausgleichen würden.

Man nimmt nemlich zu sicher an, durch Ueberwälzung werde eine „gleichmässige", insofern eine „gerechte" Besteuerung hergestellt, setzt daher überhaupt nur bei ungleichmässiger Besteuerung (nach der ersten Veranlagung und Zahlung) eine umfassende Function der Ueberwälzung voraus und sieht diese Function nach muthmaasslich hergestellter Gleichmässigkeit der Besteuerung für beendet an.

Eine solche Auffassung hängt mit gewissen optimistischen Annahmen der Theorie der freien Concurrenz in Bezug auf die Vertheilung des Einkommens und die Preisbildung zusammen: als ob die freie Concurrenz, und nur sie, aber sie in der That ausreichend, eine richtige und gerechte Vertheilung u. s. w., eine den ökonomischen Leistungen der Betheiligten entsprechende Vertheilung verbürge (Grundlegung §. 126 ff.). In den wichtigsten Fällen der Ueberwälzung handelt es sich gleichfalls um eine solche Ausgleichungsfunction der freien Concurrenz im Process der Vertheilung der Steuerlast, und die Annahme ist nun, dass die Concurrenz hier nur in der Richtung auf gleichmässige Vertheilung dieser Last hinwirke.

Allein man muss hier doch scharf unterscheiden.

In einer wichtigen Kategorie von Fällen hat die Ueberwälzung allerdings die Tendenz, unter den im privatwirthschaftlichen System vornemlich wirksamen Impulsen für das wirthschaftliche Handeln, auf eine gleichmässige oder doch gleichmässigere Vertheilung ungleichmässiger Steuern hin zu wirken. Aber diese Kategorie umfasst keineswegs alle vorkommenden Fälle. Vielmehr giebt es eine andere Kategorie von Fällen, wo die Ueberwälzung möglicher Weise gerade nach den Verhältnissen des privatwirthschaftlichen freien Verkehrs vorhandene Ungleichmässigkeit der Besteuerung noch steigert oder vorhandene Gleichmässigkeit aufhebt.

In der 1. Auflage S. 266, Note, hatte ich geäussert, es sei dies auch in der Literatur der Frage, soweit ich sähe, ganz unbeachtet geblieben, was in der Nationalökonomie der Theorie der freien Concurrenz freilich nicht zu verwundern wäre. Kaizl (S. 68) macht mich darauf aufmerksam, dass frühere Autoren (Say, S. 16

bei Kaizl), Lotz (S. 24) u. a. doch bereits so geurtheilt hätten. Indessen haben sie keine allgemeineren Folgerungen daraus gezogen. (S. über Lotz eingehender v. Falck S. 113 ff., 187).

A. Hinwirken der Ueberwälzung auf Gleichmässigkeit der Besteuerung.

Die erste Reihe von Fällen, die von der Finanztheorie in der Ueberwälzungslehre meist allein beachtete, begreift alle diejenigen, in welchen mit einiger Sicherheit eine Einwirkung des ökonomischen Gesetzes der Gewinnausgleichung vorausgesetzt werden kann.

Unter Annahme freier Concurrenz besteht das Streben nach dieser Gewinnausgleichung in den verschiedenen, frei zugänglichen Unternehmungen in der That. Es verwirklicht sich durch Ab- und Zufluss der Kapitalien aus und in die Unternehmungen, eventuell unter Vermittlung des Credits, durch entsprechende Einschränkung und Ausdehnung der Production und Consumtion, des Angebots und der Nachfrage und durch die daraus resultirenden Reactionen auf die Preise.

Eine ungleichmässige Besteuerung tritt nun als ein neues Element in diesen Process der Gewinnausgleichung, stört die bereits erfolgte Ausgleichung und fordert gewissermaassen die Ausstossung dieses Elements durch jene Reihe von Verkehrsvorgängen, durch welche schliesslich wieder eine Gewinnausgleichung herbeigeführt wird.

Bei den allgemeinen Ertragssteuern, so der ungleichmässig veranlagten Gewerbe-, Leihzinssteuer können, bei den üblichen Verkehrs- und Verbrauchssteuern und einigen anderen, welche einzelne Steuerobjecte aus einer grösseren Anzahl herausheben, werden sich regelmässiger solche Verkehrsvorgänge zutragen. Die indirecten Verbrauchssteuern auf einzelne Consumptibilien, wie z. B. die inländischen, beim Producenten erhobenen Steuern auf Getränke, Salz, Mehl, Fleisch, Tabak, Zucker u. s. w., ferner die Zölle sind besonders wichtige Beispiele. Hier wird denn auch der Ueberwälzungsprocess in der Regel nur bis dahin andauern, dass durch entsprechende Preissteigerung der besteuerten Artikel u. s. w. die Gewinnsätze besteuerter und nicht besteuerter oder ungleich besteuerter Gewerbe sich ausgeglichen haben.

Allein selbst bei dieser ersten Reihe von Fällen wird die Ausgleichung der Steuerlast durch den Process der Ueberwälzung und Gewinnausgleichung nur unter einer Voraussetzung eintreten: dass nemlich die in Betracht kommenden Concurrenten sich einigermaassen wirthschaftlich an Kräften und psychisch an Verständniss und Willen, sich durch Ueberwälzungen zu entlasten, gleich stehen und ferner nach Beschaffenheit ihrer Unternehmungen, ihrer Kapitalanlagen, ihres Berufs, ihrer Fähigkeit zum Berufswechsel in ähnlicher Lage sind, namentlich in Bezug auf die practische Möglichkeit und Leichtigkeit, die Unternehmung einzuschränken, aufzugeben, Kapital und Arbeitskraft herauszuziehen und anderswie besser zu verwerthen als in dem übersteuerten Geschäft und Beruf. Diese Voraussetzung trifft niemals genau zu: eben deswegen wird die Ueberwälzung nicht immer zu wirklich gleichmässiger Steuervertheilung führen. Nament-

Digitized by Google

lich sind es oft die in irgend einem Sinne schwächeren Elemente, welche im Concurrenzkampf die Steuer behalten werden, die die stärkeren zu überwälzen vermögen.

Mitunter wird sich ferner nur dadurch eine Ausgleichung der Gewinne und der Besteuerung vollziehen, dass der betreffende Verkehrsprocess zu definitiven Wertheinbussen oder Werthherabsetzungen besonders der stehenden Kapitale um den Betrag der kapitalisirten Steuer führt und alsdann diese reducirten Kapitalwerthe der Berechnung zu Grunde gelegt werden, d. h. dass sich „Steueramortisationen" (Schäffle) vollzogen haben.

So kann es besonders bei den allgemeinen Ertrags-, namentlich den Realsteuern, der Grund-, Gebäude-, Gewerbe-, Realitäten-, auch bei gewissen Fällen der Leihzinssteuer (Couponsteuer) kommen, sowohl in Bezug auf Ungleichmässigkeiten dieser Steuern unter einander, als auf solche bei den einzelnen Steuerobjecten und Steuerzahlern innerhalb jeder dieser Steuern (§. 152).

Der neue Erwerber (Käufer, Erbe) ist dann nicht mehr übersteuert, weil beim Kauf und Erbgang eine solche Neuregelung der Kapitalwerthe erfolgt ist. Er zahlt die Steuer freilich weiter, aber wie einen Zins auf eine mitübernommene Schuld des früheren Besitzers. Doch desto bedenklicher ist die Wirkung der Besteuerung auf die Rechtsvorgänger: es vollzieht sich für sie hier eben eine, meist ganz ungleichmässige reelle Vermögensbesteuerung.

B. Hinwirken der Ueberwälzung auf Ungleichmässigkeit der Besteuerung.

In einer zweiten Kategorie von Fällen fehlen aber überhaupt die bei der ersten doch mehr oder weniger zutreffenden Voraussetzungen für eine wirklich auf Gleichmässigkeit hinwirkende Steuerüberwälzung grösstentheils oder gänzlich. Die unter dem Druck der Concurrenz sich geltend machende Ueberwälzung führt entweder nur durch höchst bedenkliche Vorgänge, ähnlich wie bei dem eben erwähnten Beispiel der Ertragssteuern, welche durch Steueramortisation für den Nächstbetroffenen zu Vermögenssteuern werden, zu einer Gleichmässigkeit der Besteuerung; oder statt der Gleichmässigkeit ergiebt sich nur eine verstärkte Ungleichmässigkeit aus einem niemals endenden Ueberwälzungsprocesse.

Beide Eventualitäten drohen besonders bei einer Besteuerung der unteren arbeitenden Classen und „kleinen Leute" durch directe Lohn- (Personal-, Classen-, Einkommen-) und durch auf sie überwälzte indirecte Verbrauchssteuern auf Massenconsumptibilien. Die Fälle werden dann den vorhin schon erwähnten ähnlich und es ist auch dasselbe Regulirungsprincip, das sich dabei geltend macht: die im Concurrenzkampf schwächeren Elemente vermögen die Steuern, durch welche sie zunächst getroffen werden, nicht zu überwälzen, sie erhalten vielleicht selbst von den Steuern Anderer, der Stärkeren, noch etwas auf sich überwälzt. Diese Wirkungen aber können sich durch die gewöhnlichen Verkehrsvorgänge, welche bei freier Concurrenz die Vertheilung und Preisbildung, daher hier speciell die Lohn- und Gewinnsthöhe

Digitized by Google

und die Preise der besteuerten Artikel regeln, recht wohl vollziehen. Das hat die Theorie viel zu wenig beachtet und das eben ist die oben gerügte optimistische Illusion. An dem wichtigsten hierhergehörigen Falle, an der hohen Besteuerung des gewöhnlichen Arbeitslohns, eventuell durch überwälzte hohe Verbrauchssteuern, wird später dargelegt werden, wie grausam hier der Optimismus ist, sich auf „gerecht ausgleichende" Wirkung der Ueberwälzung zu verlassen: entweder erfolgt die letztere hier überhaupt trotz der darauf hindrängenden Verkehrsgestaltungen nicht oder sie erfolgt unter Vorgängen, welche schlimmer als das Uebel der ungleichen Besteuerung selbst sind. S. im 4. Kapitel den Abschnitt von der Verbrauchsbesteuerung.

Besonders zu beachten ist endlich, ob die Wünsche oder Voraussetzungen des Gesetzgebers in Bezug auf Ueberwälzung bei den directen und indirecten Steuern (§. 97) sich verwirklichen oder nicht und letzteren Falles dann eine gemuthmaasste Gleichmässigkeit der Besteuerung mehr oder weniger gestört wird.

Denn, wenn auch die indirecten Steuern überwiegend und öfters vollständig überwälzt, die directen häufiger nicht überwälzt werden mögen, so kommen doch in Folge der Vielgestaltigkeit der Wirkungen der Besteuerung auf den Verkehr mancherlei Ausnahmen vor. Der Gesetzgeber darf sich daher nicht dabei beruhigen, dass die directen und indirecten Steuern schon von denjenigen getragen werden würden, welche er besteuern will. Er muss vielmehr auch hier die allgemeine Theorie der Ueberwälzung berücksichtigen und die Sätze dieser Theorie an der Erfahrung im concreten Fall zu prüfen suchen. Er darf aber auch ebensowenig die Wechselfälle des Ueberwälzungsprocesses ganz ignoriren und es dem Verkehr kurzweg überlassen, die Steuerträger zu bestimmen: eine ganz principlose Routine, welche mit jeder rationellen Steuerpolitik der Praxis, ebenso wie mit der wissenschaftlichen Steuertheorie, in Betreff der Wahl der Steuerarten, der Einrichtung der einzelnen Steuern, der Höhe des Steuerfusses, in unversöhnlichem Widerspruch steht.

V. — §. 144. Arten und Formen der Ueberwälzung.

Die Ueberwälzung umfasst zwei Hauptarten, von denen die zweite wieder in zwei besondere Formen zerfällt. Dieselben lassen sich mit technischen Namen, welche von v. Hock herrühren, aber hier in zum Theil etwas abweichendem Sinne gebraucht werden, bezeichnen als Abwälzung einer-, Fort- und Rückwälzung andererseits. In beiden letzteren Fällen kann auch noch von Weiterwälzung gesprochen werden, d. h. von einer Fort- oder Rückwälzung Seitens dessen, auf welchen eine Steuer zunächst fort- oder rückgewälzt worden ist, auf Dritte, Vierte u. s. w.

S. v. Hock, öffentliche Abgaben S. 96 ff. v. Falck (S. 183) meint, ich brauchte die Hock'schen Ausdrücke „in einer ganz anderen Bedeutung", was nicht zweckmässig sei. Indessen ist der Unterschied doch nicht so gross, wie er annimmt. Auch Kaizl macht (S. 83) einen Einwand gegen meine Auffassung der Rückwälzung, worin er nur ein Aufheben der Ueberwälzung sehen könne, und fasst Rückwälzung dann anders auf. Ich glaube doch bei meinen Formulirungen in der ersten Auflage (§. 389) bleiben zu sollen. — Dagegen räume ich Kaizl, wie schon bemerkt (§. 140) ein, dass sich die Abwälzung auch der „Ueberwälzung im engeren Sinne", welche dann die Fort- und Rückwälzung allein umfasst, coordinirt gegenüber stellen lässt, wie ich es sachlich ja, vom Ausdruck abgesehen, auch thue. Aber es fehlt dann ein geeigneter anderer Name für die Zusammenfassung aller Fälle, welcher in „Ueberwälzung im weiteren Sinne" passend gefunden ist.

A. Abwälzung ist der wirthschaftliche Vorgang — bez. die Reihe von Vorgängen —, durch welchen ein bestimmter Steuer-

Digitized by Google

betrag auf eine grössere Anzahl Steuerobjecte, einen grösseren Ertrag, ein grösseres Einkommen oder Vermögen vertheilt und dadurch wenigstens relativ, im Verhältniss zur gewonnenen Roh-Ertragsmenge, zum Rein-Ertrag, zum Einkommen u. s. w. verringert wird.

Sie geht daher beim Einzelnen und im ganzen Volke aus grösserer Productionsthätigkeit, besserer Betriebstechnik, daher Kostenverminderung hervor, Vorgänge, welche durch die Besteuerung selbst angeregt werden, kann aber auch, unabhängig von solcher Anregung, bloss die begleitende Folge allgemeiner technisch-ökonomischer Productionsfortschritte bei stabilen Steuersätzen oder festen Steuerformen sein (§. 146). Bei der Abwälzung werden also die Steuerzahler und Steuerträger erleichtert und zwar nicht, wie in den folgenden Fällen, auf Kosten anderer Steuerträger.

v. Hock bezeichnet noch anders als die eine Form der Abwälzung den Schmuggel, als die zweite Form, die Abwälzung im engeren Sinne, die, wo „die Steuer auf irgend ein unpersönliches Element übertragen wird, so dass sie in ihren Wirkungen auf das Volkseinkommen ganz verschwindet". Sie sei bei allen Steuern mit Ausnahme der Einkommensteuer durchzuführen. (S. 98, 99.) Vielfach erfolgt die Abwälzung durch einen Fortschritt in der technischen Productionsmethode, z. B. mittelst besserer Ausnutzung eines Rohstoffs (Maische, Runkelrüben), grösserer Leistungsfähigkeit einer Betriebseinrichtung (in der Spiritusbrennerei, Bierbrauerei, Rübenzuckerfabrikation). S. §. 145. Es läuft dies dann auf eine Verminderung der „natürlichen" oder „volkswirthschaftlichen" Productionskosten (Grundlegung §. 83) hinaus.

B. Fort- und Rückwälzung sind dagegen Ueberwälzungen, durch welche Steuerzahler und eventuell bisherige Steuerträger ihre Steuer ganz oder theilweise auf Dritte schieben. Hier wird daher der Unterschied zwischen Steuerzahler und Steuerträger, Steuerquelle und Steuerobject practisch wichtig.

1. Die Fortwälzung ist dann die Ueberwälzung in der Richtung vom ersten Steuerzahler zu einer anderen Person, welche so Steuerträger wird, und eventuell weiter von diesem, als erstem Steuerträger zu einem anderen, zweiten, dritten u. s. w. Steuerträger.

Sie geht daher regelmässig vor sich vom Angebot zur Nachfrage, vom Producenten eines besteuerten Artikels, oder vom Händler damit zum Käufer desselben, bez. zum Consumenten, vom Unternehmer einer besteuerten Unternehmung zum Kunden der letzteren oder zum beschäftigten Arbeiter, vom (direct oder durch auf ihn im Preise überwälzte indirecte Steuern) besteuerten Arbeiter zu seinem Arbeitgeber und weiter vielleicht von letzterem zum Käufer der Arbeitsproducte.

Fortwälzung wird demnach allgemein vorausgesetzt bei den indirecten Steuern, z. B. bei den Einfuhrzöllen, den Octrois, den inneren, beim Producenten erhobenen Verbrauchssteuern; es frägt sich wieder, wie weit diese Annahme sich verwirklicht. Fortwälzung erfolgt eventuell aber auch gegen die Voraussetzung bei directen Steuern, so etwa bei gewissen Ertrags-, auch bei Personal- und Einkommensteuern (§. 97).

Die Fortwälzung wird zur Weiterwälzung, wenn die Steuer von denjenigen, auf welche sie fortgewälzt worden war, nun Dritten, von diesen Vierten u. s. w. zugeschoben wird.

Z. B. der Zoll wird vom Grosskaufmann, welcher die Waare einführt, gezahlt und im Preise auf den Zwischenhändler, von diesem ebenso auf den Kleinhändler von diesem auf den Gastwirth, von diesem auf den Gast gewälzt.

Digitized by Google

2. Die Rückwälzung erfolgt umgekehrt in der Richtung von der durch fortgewälzte Steuer erst zum Steuerträger gewordenen Person zurück auf den, welcher sie ihm zugewälzt hatte, eventuell bis zum ersten Fortwälzenden. Vielleicht wird dann durch diesen und wegen dieser Rückwälzung wieder eine Ueberwälzung auf Andere eintreten, welche in diesem Fall eine neue „Fortwälzung“ wäre.

Die Rückwälzung geht daher vor sich von der Nachfrage zum Angebot, vom Käufer und Consumenten des im Preise wegen der Steuer gestiegenen Artikels zu dessen Händler und Producenten, vom Kunden und Arbeiter, auf welche Steuern fortgewälzt worden waren, zum Unternehmer, vom Miether, dem eine Haussteuer des Vermiethers zugewälzt war, auf den Vermiether u. s. w.

Stehen zwischen dem ersten Fortwälzenden und dem Rückwälzenden mehrere Zwischenglieder, wie z. B. zwischen dem Grosskaufmann und dem Consumenten eines bezollten Artikels, so kann die Rückwälzung, welche sich vom Rückwälzenden zu seinem ersten Vordermann, von diesem zum nächsten u. s. w. vollzieht, wieder als Weiterwälzung bezeichnet werden.

Für alle diese Arten der Ueberwälzung lassen sich nun einige allgemeine Regeln deductiv aus der Untersuchung der Wirksamkeit der im Verkehr einwirkenden Factoren, unter Annahme bestimmter Voraussetzungen in Betreff letzterer und bestimmter Bedingungen, unter denen sie wirksam werden, ableiten und durch die Erfahrung einigermaassen bestätigen. Diese Regeln specialisiren und modificiren sich dann für die einzelnen Arten der Steuern, zum Theil auch der Steuerobjecte, der Erhebungsformen u. dgl. m. Hier handelt es sich nur um die Aufstellung der allgemeinen Regeln. Die Verhältnisse der Ueberwälzung bei einzelnen Steuern werden dabei nur als Beleg und Beispiel angeführt. Einige Ausführungen über die Ueberwälzung bei wichtigeren Steuerarten folgen in §. 151—153. Weiteres darüber gehört, wie schon bemerkt, in die specielle Steuerlehre. — Ausser auf Rau I, §. 267 ff. und v. Hock a. a. O. verweise ich besonders auf Parieu, traité, I, 69. S. sonst namentlich v. Falck und Kaizl.

VI. Regeln für die Ueberwälzung.

§. 145. — A. Abwälzung.

In Bezug auf sie gilt Rau's Satz (I, §. 268), dass die Besteuerten, „wenn und soweit es ihnen gelingt, ihre Einkünfte durch verstärkte Leistungen im Gebiet der Erwerbsthätigkeit um den Steuerbetrag oder um einen Theil davon zu vergrössern, keinen anderen Nachtheil von der Steuer haben, als dass sie mehr Zeit und Kraft aufwenden müssen.“ Führt gerade die Besteuerung selbst zu einem solchen Streben vermehrter und verbesserter ökonomisch-technischer Leistung, z. B. zu technischen Fortschritten im Betrieb, und hat dies Streben Erfolg, so kann die Abwälzung, einzel- und volkswirthschaftlich, sogar specifische Vortheile mit sich bringen, vorausgesetzt, dass Zeit und Kraft der Besteuerten nicht übermässig angespannt oder anderen berechtigten nicht-wirthschaftlichen Inter-

Digitized by Google

essen nicht zu sehr entzogen werden. Gewisse Steuern und namentlich gewisse Veranlagungs- und Erhebungsformen einer Steuer haben nun in der That öfters die Wirkung, die Besteuerten (Steuerzahler) zu solchen ökonomisch-technischen Productionsfortschritten anzuspornen. Wenn dann Producte mit einem geringeren Aufwand von Arbeit, worein sich schliesslich alle Kosten auflösen, besonders mit kleineren „natürlichen" Kosten (Grundlegung §. 83) gewonnen werden, so kann die Abwälzung einzel- und volkswirthschaftlich ein erheblicher Gewinn werden, der bei dem Urtheil über eine Steuerart und Erhebungsform sehr wohl mit berücksichtigt werden muss.

Die Abwälzung kann vor sich gehen durch Vergrösserung und Verbesserung des Products bei gleichem Arbeits- und Kapitalaufwand oder bei einem solchen, welcher in geringerem Grade steigt als sich das Product vergrössert und verbessert; ferner bei gleicher Menge und Güte des Products durch Ersparung am Arbeits- und Kapitalaufwand, mithin an den Productionskosten oder durch grössere Ersparung hieran als einer etwaigen Verminderung der Menge und Güte des Products entspricht. Es hängt dabei von dem Verhältniss ab, in welchem sich Kosten und Preise der Producte proportional verändern oder nicht, wie sich alsdann die Vortheile der Productionsfortschritte zwischen dem Besteuerten einerseits und der als Käufer, Arbeiter u. s. w. an der Production und an der Consumtion der Producte direct und indirect mitbetheiligten Bevölkerung anderseits vertheilen: jedenfalls hat die Volkswirthschaft als Ganzes betrachtet einen Gewinn, weil mehr, besser, mit geringeren Kosten producirt wird. Der Besteuerte aber vermindert relativ für sich und für die Gesammtheit des Volks die Steuerlast.

Hierher gehörige Fälle können sein:

1. Hinwirkungen der Gesammtbesteuerung der Einzelnen wie des ganzen Volks auf gesteigerte Thätigkeit nach den beiden vorhin genannten Richtungen, besonders, wenn solche Besteuerung hoch und etwa auch drückend veranlagt ist (Vermögenssteuer).

Bei der Verwickeltheit der einschlagenden Verhältnisse ist freilich ein genauer Beweis für eine solche Wirkung der Besteuerung niemals möglich, aber es lassen sich doch Thatsachen feststellen, welche diese Wirkung mehr oder weniger wahrscheinlich machen können. Auch von vornherein ist dieselbe unter gewissen Umständen nicht unwahrscheinlich und ihr thatsächliches Vorhandensein ist hie und da behauptet worden. So von M'Culloch (taxation, p. 6 ff.): ohne den französischen Krieg und die erhöhete Besteuerung würde das Kapital der Briten nicht grösser geworden sein, als es unter diesen Umständen geworden (?, Handelssuprematie, Fortschritte der maschinellen Technik u. s. w. während jener Zeit haben doch wohl mehr geleistet).

Digitized by Google

2. Wichtiger sind solche Fälle, wo eine bestimmte einzelne Steuer oder Steuerveranlagungs- und -erhebungsart („Besteuerungsmethode") notorisch zu gewissen technischen Productionsfortschritten antreiben, durch welche die Last vermindert werden kann.

Hier lässt sich das Ob, Wie und Wie viel der eingetretenen Abwälzung auch öfters ziemlich sicher controliren und auf ganz bestimmte ökonomisch-technische Fortschritte, sei es bei der Gewinnung eines grösseren und besseren Products, sei es bei der Ersparung an Kosten, durch Verbesserungen des Betriebs, der Maschinen, Apparate u. dgl. m. zurückführen. Derartige Fälle liegen insbesondere bei solchen indirecten Verbrauchssteuern vor, welche beim Producenten nach der Menge des Rohstoffs oder nach technischen Betriebsmerkmalen, aus denen auf die Rohstoffmenge oder Fabrikatmenge geschlossen werden kann und im Steuerrecht geschlossen wird, erhoben werden. Dabei lässt sich die gleiche Steuersumme auf eine grössere Menge des fertigen Products vertheilen und so relativ, für die Einheit des letzteren, vermindern. Die wichtigsten Beispiele der neueren Steuertechnik liefern gewisse Formen der Branntwein-, Bier-, Zuckerbesteuerung.

Näheres in der speciellen Steuerlehre. S. v. Hock S. 100. Nach ihm nahm man in Oesterreich 1836 an, dass aus einem Eimer Maische mehliger Stoffe (Getreide, Kartoffeln) $2^1/_2{}^0$ Alkohol. 1849 4^0, 1856 5^0, 1862 in grossen gut geleiteten Brennereien $7-7^1/_2{}^0$ erzeugt werden. Bei der Rübenzuckerproduction ging man um 1840 in Deutschland von der Annahme aus: aus 20 Centner frischer Rüben 1 Centner Rohzucker. Durch Bau zuckerhaltigerer Rüben und durch technische Fortschritte in der Fabrication sank der erforderliche Betrag an Rohsstoff immer mehr, jetzt braucht man nur noch 7.6 bis 9 Centner. S. über die Folgen des Uebergangs zur Rohstoffbesteuerung bei Zucker in Frankreich Fin. III, §. 269. Ein Beispiel aus der Branntweinbesteuerung der schottische Blasenzins (Fin. III, S. 292). Viele Beispiele aus der Geschichte der Branntweinsteuer in J. Wolf, Branntweinsteuer, Tübingen 1884, der Zuckersteuer in v. Kaufmann, Zuckerindustrie, Berlin 1878.

Verwandt sind ähnliche Erscheinungen bei Ertragssteuern, besonders bei solchen mit festbleibenden (stabilen) und hohen Steuersätzen, welche ebenfalls dazu anreizen können, die Steuerlast durch Steigerung der Erträge verhältnissmässig zu vermindern.

Hier sind freilich andere Umstände (s. §. 146), die mit der Besteuerung nicht zusammen hängen, wie allgemeine Veränderungen der Preise, Absatzverhältnisse, Cultursysteme, dann specielle technische Fortschritte noch wichtiger, so in den auch von v. Hock angeführten Beispielen: englische Landtaxe von 1696 war anfangs 20 %, Mitte 19. Jahrhunderts $^1/_2$—3 % vom Reinertrag (M'Culloch S. 58); die französische Grundsteuer sank reell in diesem Jahrhundert von c. 16—17 auf $4^1/_2$ % in 1879 (Fin. III, S. 441); die österreichische Grundsteuer, im Normalsatz von 16 % (1824) wurde um 1860 durchschnittlich nur auf 6 % angenommen; die neue preussische von 1861 ff. von nominell über 9.5 % ist reell wohl nur höchstens halb so hoch im Durchschnitt, vermuthlich vielfach (wenigstens vor der neuesten ungünstigen Zeit) nur 2—3 %. In solchen Fällen spielt aber allerdings auch die gleich anfänglich zu niedrige Einschätzung mit, so in den drei genannten Beispielen.

Auch die blosse Höhe, daher namentlich die Erhöhung des Steuerfusses, bei sonst gleich bleibender Besteuerungsmethode, kann auf technische Betriebsfortschritte hindrängen, um durch Ersparung an anderweiten Herstellungskosten die Steuerlast zu erleichtern, namentlich etwa nicht genöthigt zu werden, den Preis des fertigen Products zu sehr zu erhöhen und so an Absatz einzubüssen. Ein neuestes Beispiel liefert die baierische Biersteuer (s. Schanz a. a. O.).

An und für sich kann eine solche Wirkung der Besteuerung dem Staate nur erwünscht sein, denn auch der eigentlich volkswirthschaftliche Reinertrag steigt dadurch. Aber in einer Hinsicht hat die Sache auch ihre ernsten Bedenken: dazu im Stande,

Digitized by Google

eine solche Abwälzung zu bewerkstelligen, sind die Steuerzahler, z. B. die Producenten jener indirect besteuerten Artikel, durchaus nicht in gleichem Maasse.

Sie gelingt allein oder wenigstens vorzüglich nur den „befähigteren Elementen", namentlich ausser den wirklich ökonomisch und technisch geschickteren und thätigeren Steuerzahlern denjenigen von ihnen, welche über grössere Kapitalien verfügen und alle erforderlichen technischen Veränderungen des Betriebs leichter durchführen können. Im Ganzen ist daher der Grossbetrieb besonders im Stande, solche Abwälzungen zu bewirken. Ja, ein gewisser grösserer Umfang des Betriebs ist mitunter die Voraussetzung des Erfolgs der Betriebsänderungen in dieser Richtung und die Besteuerung begünstigt daher die ohnehin vielfach bestehende Tendenz zum Grossbetrieb (Grundlegung §. 137). Bei der Spiritus- und Zuckerindustrie begünstigen zumal die Methoden der Besteuerung nach Rohstoff, Betriebsmerkmalen den Grossbetrieb entschieden. Dies hat nun aber nicht nur manche andere Nachtheile: es führt auch zu einer reellen Ungleichheit der Besteuerung. Die Kleinbetriebe werden verdrängt oder müssen einen Theil der Steuer, die sie vielleicht nur auslegen und fortwälzen sollten, wirklich auf sich nehmen.

Die hier sich ergebenden Missverhältnisse hat man mitunter selbst im Steuerrecht berücksichtigen müssen. So zahlten nach der norddeutschen Branntweinsteuergesetzgebung kleine ländliche Brennereien unter gewissen Bedingungen nur $^5/_6$ des Normalsatzes der Steuer. Auch im neuen deutschen Reichsgesetz vom 24. Juni 1887 für kleine Brennereien bei der Maischbottichsteuer noch Ermässigungen. Aehnliches im Winter 1889/90 in Baiern bei dem Malzaufschlag geplant.

Eine solche Wirkung in Bezug auf die Besteuerung kann nur durch eine beständige Neuregelung der Grundlagen der Steuer, wobei jedem betreffenden Productionsfortschritt sorgfältig und casuistisch nachgegangen wird, compensirt werden. Allein ein solches Verfahren hat wieder manche andere Bedenken und thatsächlich meist unüberwindliche steuertechnische Schwierigkeiten. Wie so oft im Steuerwesen bringt daher auch die Abwälzung wieder manches neue Dilemma mit sich. Das wird von v. Hock u. A. nicht genügend berücksichtigt. Für alles im Vorausgehenden Gesagte (wörtlich aus der 1. Auflage S. 274) gute Belege in den lehrreichen Erfahrungen beim baierischen Malzaufschlag. (S. Schanz a. a. O.). Auch die seit Schanz' Arbeit erfolgte Weiterentwicklung der Bierbrauerei in Baiern bestätigt das Gesagte. Immer mehr Sieg der Grossbrauerei, besonders der Münchener, Uebergang in Actiengesellschaften (worauf freilich auch andere Umstände einwirkten), emsigstes Streben zur Absatzerweiterung (Verdrängung fränkischen Bieres durch Münchener zum Theil auf dem norddeutschen Markt). So wird die „hohe Steuer" in der That ein Ansporn zum Fortschritt, Staatscasse, selbst Consumenten gewinnen, aber der Hauptprofit fällt wieder dem privaten Grosskapitalismus zu!

3. In zahlreichen Fällen kann aber gleichwohl der Steuerdruck zu Abwälzungen gar nicht oder nicht weiter führen.

So wenn Zeit und Arbeitskraft schon hinlänglich angespornt sind, der mögliche technische Betriebsfortschritt erreicht ist, — wobei man es freilich mit ausserordentlich elastischen Verhältnissen zu thun hat, Grenzen indessen doch vorhanden sind, z. B. in der Steigerungsfähigkeit des Zuckergehalts der Rüben und der Ausbringungsfähigkeit des Zuckers aus ihnen —; oder wenn es an Kapital für eine vergrösserte Production oder an Absatz für mehr Producte fehlt; oder wenn, wohl oder übel, die Mehrzahl der Besteuerten einmal nicht zu den erforderlichen Fortschritten befähigt ist.

Man wird sich daher namentlich in Ländern mit starker Anspannung der Steuerschraube, vollends wenn die Steuererträge grossentheils zur Verzinsung von Staatsschulden (etwa gar im Ausland befindlicher) und zur Bestreitung des Militäraufwands dienen, doch hüten müssen, sich hier, wie es wohl geschieht, ohne Weiteres oder zu sehr auf den „Sporn" der Besteuerung zur Abwälzung

Digitized by Google

zu verlassen. Die Steuer kann hier auch umgekehrt bei den kleinen Leuten (ländlichen Grundbesitzern, Handwerkern, Kleinindustriellen u. s. w.) vollends jeden Schaffensmuth lähmen, den Stumpfsinn noch steigern und somit die Production eher noch vermindern oder verschlechtern. „Ueberstenerte" Länder und Volksclassen zeigen wohl Symptome solcher Wirkungen der Besteuerung.

§. 146. Mit der vorausgehend erörterten Abwälzung ist eine andere Art derselben nicht zu verwechseln, wenn dieselbe auch im Effecte das gleiche Resultat für den Besteuerten mit sich führen kann: nemlich die thatsächliche Abwälzung stabiler Steuern in Folge allgemeiner reeller Vermehrung der dergestalt besteuerten Erträge (Einkommen u. s. w.) oder in Folge gewisser Preiserhöhungen der für den Geldwerth der Erträge und Einkommen maassgebenden Producte.

Hieher gehören namentlich gewisse Vorgänge bei rechtlich oder thatsächlich stabilen Ertragssteuern, besonders bei der Grund- und Gebäude-, auch bei der Gewerbesteuer, wenn feste Steuersummen auf die Ertragsquellen gelegt sind. Die Ertragssteigerung mit oder ohne Mitwirken des besteuerten Rechtsinhabers der Steuerquelle (Steigen des landwirthschaftlichen Bodenertrags, der Grundrente, der Miethrente), die Preissteigerung der Bodenproducte (Getreide, Vieh) führen hier für den Besteuerten zu einer reellen relativen Verminderung seiner Steuerlast, d. h. zu einer theilweisen Abwälzung der Steuer. Bei älteren Grundsteuern und selbst bei neueren nach stabilem Kataster ist diese Wirkung öfters in grossem Umfange eingetreten, was bei der Beurtheilung solcher Steuern ins Gewicht fällt. Im ganzen Steuersystem entstehen alsdann gerade durch diese Art der Ueberwälzung Ungleichmässigkeiten, welche ihre Abstellung in Reformen der betreffenden Steuern oder in anderweiten Ergänzungen und Umgestaltungen des Steuersystems finden müssen.

S. die Beispiele im vorigen Paragraphen bei Nr. 2. Stärkere Veränderungen, bez. Ermässigungen der reellen Steuersätze treten in relativ kurzer Zeit auch bei Gebäudesteuern mit einer Veranlagungsart wie z. B. in Oesterreich (Hauszinssteuer verglichen mit der Hausclassensteuer), mehr noch, wegen der längeren Stabilität der Einschätzung, in Preussen in rasch fortschreitenden Städten ein. Dadurch wird dann diese Steuer als Staatssteuer sehr ungleichmässig: niedriger in Städten, die im Aufschwung begriffen sind, als in stagnirenden Orten oder als auf dem platten Lande, wie man in Preussen und Oesterreich sieht.

Ob man die in diesem Paragraphen besprochenen Vorgänge überhaupt zur Steuerabwälzung stellen soll, kann übrigens fraglich erscheinen. In der Wirkung stehen sie den im vorigen Paragraphen dargestellten zwar gleich, aber sie vollziehen sich unabhängig von den betheiligten Besteuerten, nicht in Folge von Willens- und Handlungs-Anregungen durch die Steuer, sondern in Folge von „Conjuncturen". (S. auch Kaizl S. 79.)

§. 147. — B. Fortwälzung.

Zum Theil im Anschluss an Parieu a. a. O. Rau, I, §. 269 ff., v. Hock S. 91 ff. S. auch Kaizl (so S. 118 ff.) und Robert Meyer a. a. O.

Hierfür gilt die Regel: die Steuer wird vom Steuerzahler oder erstem Steuerträger dann und in dem Maasse und um so leichter fortgewälzt, als derselbe bei dem in Betracht kommenden Angebot eine Einschränkung vornehmen kann und will, in

Digitized by Google

Folge deren ein nunmehr kleineres Angebot der gleichen Nachfrage gegenüber steht.

Bei Steuern, welche vom Vorstand einer Unternehmung gezahlt werden, handelt es sich daher um eine entsprechende Productionseinschränkung, die voraussichtlich nicht sofort von anderer Seite durch grössere Production oder Zufuhr wieder aufgewogen wird. Bei Personalsteuern, wie z. B. auf den Arbeitslohn, entscheidet sich die Fortwälzung danach, wie das Arbeitsangebot reell vermindert wird.

Maassgebend sind hier nun dreierlei Reihen von Umständen: ökonomisch-technische Verhältnisse der betheiligten Unternehmungen, Gewerbe, Ertragsquellen u. s. w.; persönliche und persönlich-ökonomische Verhältnisse der betheiligten Steuerzahler; endlich die Verhältnisse der wirthschaftlichen Rechtsordnung in ihrem Einfluss auf die Möglichkeit einer rellen Angebotsverminderung.

1. Nach ihrer ökonomisch-technischen Einrichtung sind diejenigen Unternehmungen u. s. w. begünstigt, welche vornemlich mit umlaufenden, diejenigen in erschwerter Lage, welche vornemlich mit stehenden Kapitalien (wozu hier, nach der hier in Betracht kommenden privatwirthschaftlichen Auffassung, auch Grundstücke und Häuser zu rechnen sind) produciren.

Daher ist die Fortwälzung leichter und sicherer — von vorübergehenden Conjuncturen-Rückschlägen abgesehen — im Handel, auch, wenigstens soweit dieser Punct entscheidet, noch im Handwerk, schwerer in der Fabrikation, zumal in der mit grossem und werthvollem stehenden Kapital (Gebäude, Maschinen) arbeitenden, vollends in der Bodenproduction, beim Grund- und Hausbesitz.

Wichtig kann dabei auch noch die specifisch technische Natur der sachlichen Productionsmittel (Kapitalien, Gebäude, Maschinen) und die ökonomisch-technische Natur der Producte selbst werden. Die Fortwälzung ist um so schwerer, je mehr ein Productionsmittel nur zu einer oder wenigen bestimmten Productionen dienlich, daher je fester es an die bisherige Production gebunden ist, z. B. im Falle von Maschinen, von Gebäuden für bestimmte Betriebe (Fabriken, Mühlen), von Grundstücken für bestimmte Einzelzwecke (Bergwerksboden), und umgekehrt.

Die Fortwälzung ist ferner um so schwerer, je weniger local gebunden die Production ist, je leichter sich der Bedarf anders woher, eventuell zum alten Preise, versorgen kann, je mehr das betreffende Bedürfniss eine Einschränkung verträgt, aufschiebbar ist, sich durch Surrogate befriedigen lässt, je transportfähiger nach ihrer Beschaffenheit und ihrem Werthe die Producte, je besser die Communicationsmittel sind, und umgekehrt. Eine Fortwälzung von Steuern wird daher z. B. dem Landwirth, Bergmann, Forstwirth besonders schwierig, zumal bei technisch hoch entwickeltem Communicationswesen (Dampf!). Die practischen Verächter der Theorie in unseren neueren Steuerdebatten haben trotzdem die eigene Theorie aufgestellt, dass bei uns der Preis der Bodenproducte durch — die Grundsteuer gesteigert werde. Das „Bodenlose" dieser Theorie weist Conrad im Vorwort zu Kremp, Einfluss des Ernteausfalls, Jena 1879, S. IV, mit Recht scharf ab. Es fragt sich eben, ob die Grundsteuer zu den „Productionskosten" zu rechnen ist (§. 151). Aber selbst wenn das geschieht und in gewisser Hinsicht sich rechtfertigen lässt, bleibt die Möglichkeit einer wirklichen Ueberwälzung dieser Steuer auf den Preis des Products sehr fraglich und wird in der Praxis meist nur bei der Verwandlung der Steuer in Zins für eine bei Besitzwechsel erfolgte Steueramortisation stattfinden können.

Die Fortwälzung hängt endlich noch ab von der nach den einzelnen Betrieben sehr verschiedenen Schwierigkeit oder Leichtig-

Digitized by Google

keit, unter den Producenten ein gemeinsames gleichartiges Vorgehen in Bezug auf die Regelung der Production und des Angebots zu bewirken.

(Rau I, §. 269 hebt dies besonders hervor.) In der Landwirthschaft kann davon bei der gewöhnlichen Lage der Besitz- und Betriebsverhältnisse kaum jemals die Rede sein, fast ebenso wenig im Handwerk, eher in einzelnen in grossen Unternehmungen concentrirten Fabrikations- und Handelszweigen, wo sich das „Kartellprincip" auch in solchen Fällen anwenden lassen möchte (americanisch-englische „Trusts"!).

Oefters werden aber auch hier die wirthschaftlich kräftigsten Unternehmer, welche am Leichtesten die für eine umfassende Fortwälzung erforderlichen Maassregeln durchführen könnten, gerade eine Sonderstellung einzunehmen für das ihnen Vortheilhafteste halten.

Sie steigern vielleicht gerade ihre Production, suchen ihren Absatz zu erweitern, indem sie im grösseren Betriebe an Generalspesen und eigentlichen Productionskosten zu sparen wissen; sie halten vielleicht absichtlich, trotz der Möglichkeit, die Steuer auf den Preis zu überwälzen, am niedrigeren oder nicht um die volle Steuer gesteigerten Preise und gleicher Qualität des Products fest, um schwächere Concurrenten, die nicht so verfahren können, um so leichter aus dem Felde zu schlagen. Ein solches Vorgehen kann ihnen vielleicht vortheilhafter sein, als wenn sie die Steuer ganz oder in grösserem Maasse überwälzten. (Verhältnisse bei der baierischen Biersteuer.)

Die etwaige Productionseinschränkung, zu der Andere dann greifen oder genöthigt werden, kommt ihnen hierbei noch zu Gute.

Die besteuerten Arbeiter vermögen vollends selten der Besteuerung gegenüber ein gleichartiges Verfahren, das die Fortwälzung der Steuer gestattete, einzuschlagen.

Da nun immer alle diese verschiedenen Momente zusammen wirken, in derselben Richtung oder sich kreuzend, so ist ein bestimmtes Ergebniss der Fortwälzungstendenz im concreten Falle a priori kaum festzustellen, a posteriori aus der Erfahrung bei der grossen Verwickeltheit solcher Vorgänge nicht sicher zu constatiren. Um so weniger, da die zweite und dritte Kategorie von Umständen gleichzeitig mitwirkt.

2. Auch die persönlichen Verhältnisse der Steuerzahler sind von bedeutendem Einflusse, weil sich danach grossentheils die Ausführbarkeit einer Einschränkung des Angebots, einer Aenderung des Gewerbes, Berufs, der Kapitalanlage u. s. w. richtet.

Sowohl der allgemeine Bildungsstand als die specielle Berufs- oder Fach- und Arbeitsfähigkeit der Betheiligten kommt in Betracht, ermöglicht, erleichtert, erschwert den Wechsel des Berufs u. s. w. oder macht ihn unmöglich. Auch die persönlich-ökonomische Lage, die Fähigkeit, länger oder kürzer oder gar nicht den laufenden Erwerb (Einkommen, Lohn) zu entbehren, u. a. dgl. m. spielt dabei mit. Die „kleinen Leute", die kleinen Gewerbetreibenden sind auch in dieser Beziehung für den Concurrenzkampf, den dieser wie jeder Ueberwälzungsprocess darstellt, wieder meist schlecht ausgerüstet.

Digitized by Google

3. Endlich ist die wirthschaftliche Rechtsordnung von wesentlich mit entscheidender Bedeutung.

So z. B. im Gewerbe, ob und wie weit Gewerbefreiheit oder ein beschränkendes Gewerberecht, Zunftwesen, Realgerechtigkeiten, Concessionswesen u. s. w. besteht; wie es sich mit dem Zugrecht und dem Niederlassungsrecht verhält, auch mit Aus- und Einwanderungsrecht; wie das Vertragsrecht, Zinsrecht u. s. w. gestaltet ist. Denn danach richtet sich grossentheils wieder die Möglichkeit, diejenigen Maassregeln vorzunehmen, von denen die Fortwälzung abhängt. Das freiere Gewerberecht erleichtert, das beschränkendere, soweit es nicht monopolistische Bestrebungen (wie etwa in gewissen Fällen in der Zunft) begünstigt, erschwert diese Maassregeln.

Man muss sich alle diese Umstände vergegenwärtigen, welche sich im practischen Leben ja noch tausendfach compliciren, um das sichere Vertrauen auf die Fortwälzung von Steuern in der in Aussicht genommenen Weise, z. B. bei den indirecten Verbrauchssteuern schliesslich auf den Consumenten, mindestens als ein oft wenig begründetes bezeichnen zu können, vollends das Vertrauen darauf, dass so eine „gerechte“, „gleichmässige“ Besteuerung hergestellt werde. Man wird nur zugestehen können, dass wenigstens nach den ökonomisch-technischen und den Rechtsverhältnissen in der modernen Volkswirthschaft die gewollte oder vorausgesetzte richtige und vollständige Fortwälzung von indirecten Verbrauchssteuern der üblichen Art, Einfuhrzöllen, inneren Steuern, Accisen u. s. w. immer noch leichter, daher wahrscheinlicher ist, als die Fortwälzung von Steuern, welche den Arbeitslohn treffen, auch als die nicht gewollte oder nicht vorausgesetzte Fortwälzung von directen, Ertrags-, Einkommensteuern. Die agrarische Grundsteuer wird wohl nur ganz ausnahmsweise durch Steigerung des Productenpreises auf den Consumenten fortgewälzt werden können.

§. 148. — C. Rückwälzung.

S. v. Hock S. 96 ff. Parieu a. a. O. Rau dgl.

Im Allgemeinen erscheinen bei ihr diejenigen Umstände als günstig, welche sich für die Fortwälzung als ungünstig erwiesen, und umgekehrt. In Uebereinstimmung hiermit ist die Regel aufzustellen: die Rückwälzung gelingt dann und in dem Maasse und um so leichter, als die dabei in Betracht kommende Nachfrage eine Verminderung erlaubt, verträgt und erfährt, so dass nunmehr eine kleinere Nachfrage einem gleichen Angebot gegenüber steht.

Im Einzelnen zeigt sich hier wieder Alles von Einfluss, was vorher bei der Fortwälzung dargelegt wurde. Speciell mag noch hervorgehoben werden, dass bei den für etwaige Rückwälzung typischen Fällen der Besteuerung einzelner Verbrauchsgegenstände, durch Zölle, innere Steuern, directe sogenannte Luxussteuern u. dgl. m., von Seite des Consumenten, daher der Nachfrage, wesentlich die Natur des betreffenden

Digitized by Google

Bedürfnisses, die Ersetzbarkeit des einen, besteuerten Befriedigungsmittels durch andere, nicht besteuerte Artikel (Surrogate) mit entscheidet. Bedenken wegen Möglichkeit solcher Rückwälzung (wie anderseits wegen einer Einwirkung fortgewälzter Steuern auf Verbrauchsverminderung des betreffenden Artikels) können dann wohl zu einer Ausdehnung der Besteuerung auf Surrogate den Anlass geben. (Beispiel: Cichoriensteuer und Zoll neben Kaffeezoll, in England, Fin. III, S. 315, in Frankreich. eb. §. 281.) Die Steuer auf nothwendige und nicht ersetzbare Consumptibilien wird schwerer, diejenige auf entbehrliche und ersetzbare leichter rückgewälzt. Daher z. B. öfters eine leichtere Rückwälzung gewisser Luxussteuern auf den Producenten der besteuerten Objecte.

Ob und wie weit dann der betreffende durch die Rückwälzung getroffene Producent die Steuer endgiltig tragen muss und welches überhaupt die Weiterwirkungen solcher rückgewälzten Steuer sein werden, dafür sind wieder alle die Umstände mit von Einfluss, welche die Fortwälzung mit bestimmen.

Eigenthümlich kann sich bei Häusersteuern, die auf den Miether fortgewälzt werden, der Rückwälzungsprocess gestalten, weil vielleicht der Neubau und somit das Angebot von Häusern und Wohnungen beeinflusst wird. Besonders schwierig wird gewöhnlich die Rückwälzung von Steuern Seitens der Arbeiter und der „kleinen Leute" überhaupt sein: die Bedingungen dafür, also z. B. für die Rückwälzung von indirecten Verbrauchssteuern, welche auf diese Classen im höheren Preise fortgewälzt sind (Salz-, Tabak-, Bier-, Branntweinsteuern, manche Zölle), sind die nemlichen wie für die Fortwälzung directer Lohn- und dgl. Steuern. Auch hier schätzt man die Schwierigkeiten für die Rückwälzung der Besteuerung des Arbeiters auf Arbeitgeber und auf (wohlhabendere) Consumenten der Arbeitsproducte oft viel zu gering und bewegt sich in einem bequemen, aber unzulässigen Optimismus, oder — will sich darin bewegen, obgleich gerade hier die Theorie recht wohl im Stande ist, die Umstände anzugeben, welche vorliegen müssten, wenn eine behauptete Rückwälzung erfolgen sollte, und sich leicht nachweisen lässt, wie wenig wahrscheinlich oder wie bedenklich der Eintritt dieser Umstände ist. Darüber Näheres unten im 4. Kapitel bei der Besprechung der Verbrauchssteuern.

§. 149. — D. Auch für die Weiterwälzungen endlich, zu welchen sich die Fort- wie die Rückwälzung gestalten kann, lässt sich eine allgemeine Regel aufstellen: je mehr nemlich die ganze Lage desjenigen, auf welchen eine Steuer fort- oder rückgewälzt worden ist, der Lage des ersten Fort- und Rückwälzenden gleicht, desto wahrscheinlicher und gleichartiger ist die betreffende Weiterwälzung und so fort.

In dieser Weise wird also z. B. die Weiter-Fortwälzung von Einfuhrzöllen auf die verschiedenen Nachmänner des einführenden, zollbezahlenden Grosskaufmanns bis schliesslich zum Consumenten des bezollten Artikels ziemlich gleichmässig zu erwarten sein.

Im Uebrigen gestalten sich diese Weiterwälzungen ganz nach Maassgabe der Umstände, welche bei der Fort- und Rückwälzung zur Sprache gebracht worden sind. Sie führen dazu, dass die Wirkungen einer Steuer in immer weiteren Kreisen von Personen, welche irgendwie im Verkehr mit dem ersten Steuerzahler, als den Consumenten der Producte, Handelsartikel, Leistungen desselben u. s. w., stehen, sich in erhöhten Preisen dieser Producte geltend machen.

Der ursprüngliche Steuerbetrag eines Steuerzahlers kann sich auf diese Weise mitunter in immer kleinere Theile auflösen, die sich wie Productionskostenpartikel auf diese Preise der Sachgüter

Digitized by Google

und Leistungen, auf die Sätze der Zins-, Mieth-, Pachtrenten u. s. w. zu legen suchen. Ob und wie weit dies freilich in Wirklichkeit geschieht, lässt sich nicht allgemein angeben. Die Verhältnisse der Concurrenz und alle die manchfachen Umstände, welche im Vorausgehenden berührt worden sind, bestimmen dies mit. Man kann die Möglichkeit einer solchen allgemeinen Weiterwälzung einer Menge von Steuern im freien Verkehr und die Tendenz dazu bei den meisten einzelnen von einer Steuer betroffenen Personen nicht bestreiten. Es lässt sich hieraus auch ein gewisses Hinstreben des Verkehrs auf gleichmässigere Vertheilung der Steuerlast ableiten, aber nicht mehr.

Viel zu weit geht daher Stein's, hier denn auch ganz allein stehende Doctrin, dass, weil jeder Besteuerte ein solches Streben verfolge und seine Steuern als Productionskosten seiner Güter und Leistungen auffasse, nun auch daraus das sichere Resultat hervorgehe: „jede Steuer werde von jedem auf jeden überwälzt, indem jeder die Steuern, die er zahlt, nur für den anderen, der sein Product braucht, auslegt, um sie ihm in irgend einer Weise aufzurechnen" (s. S. 336). Dabei wird einfach die Unsumme von practischen, aber in der Theorie wenigstens kategorieenweise grossentheils leicht aufzufindenden Schwierigkeiten übersehen, die sich einer solchen „allgemeinen Ueberwälzung" entgegenstellen.

Durch die „gesammte wirthschaftliche Thätigkeit einer Nation" muss selbstverständlich die „Gesammtsumme aller Steuern wirklich producirt" werden, soweit nicht etwa das Ausland wirksam zur Mittragung heimischer Steuern gebracht werden kann. Das Volk oder die Volkswirthschaft als Ganzes ist unter allen Umständen die Trägerin dieser Steuerlast und, wie immer die erste Anlegung der Steuer erfolge, wer immer erster Steuerzahler sei: durch den Verkehr tritt erst die endgiltige „Steuervertheilung" unter die einzelnen Volksangehörigen ein. Aber dieser „steuervertheilende Verkehrsprocess" ist nichts Anderes als die von Stein's Doctrin seltsamer Weise selbst „begrifflich abgethane" Steuerüberwälzung. Von dieser nun gilt das früher Gesagte (§. 139). Wäre es anders, warum sollte sich Theorie und Praxis auch um die Wahl der Steuerarten und Steuerobjecte sonst so abmühen?

VII. — §. 150. Das Ergebniss der vorausgehenden Erörterungen über die Ueberwälzung im Allgemeinen ist demgemäss das folgende: dieselbe erfolgt in der That im Verkehr vielfach, aber doch häufig nur unter grossen Schwierigkeiten, welche mitunter gar nicht zu überwinden sind. Auch ist es nicht möglich, die Wirkungen im Voraus allgemein sicher festzustellen oder selbst nachträglich sicher zu ermitteln. Eine Bürgschaft dafür, dass durch Ueberwälzung eine nachtheilige und ungleichmässige Besteuerung sich richtig vertheile, wenn auch erst

Digitized by Google

nach und nach, lässt sich daher nicht geben. Eine Rechtfertigung alter Steuern gegenüber neuen mit dem Hinweis auf die günstigen Folgen eingetretener Ueberwälzung ist somit nicht allgemein möglich und auch im speciellen Fall wegen der Verwickeltheit des Causalnexus auf diesem Gebiete sehr schwierig und unsicher. Man darf deshalb in Bezug auf gewünschte, gemuthmaasste und selbst auf wahrscheinliche Ueberwälzungen nicht zu optimistisch sein. Vielmehr hat man die Aufgabe, die Besteuerung von vorneherein möglichst so einzurichten, dass sie den Grundsätzen der Volkswirthschaft und der Gerechtigkeit entspricht.

Vgl. schon oben das in §. 100 über die Ueberwälzung Gesagte, was mit diesem Ergebniss nicht in Widerspruch steht.

VIII. — §. 151. Die Ueberwälzung bei einzelnen Steuerarten.

(Zusatz in dieser zweiten Auflage.) Nur unter Vorbehalt aller der zahlreichen Cautelen, welche sich in Betreff der Ableitung einer bestimmten Ueberwälzung aus den Erörterungen dieses ganzen Abschnitts ergeben, und unter dem weiteren schon oben gemachten Vorbehalt, diese Fragen erst in der speciellen Steuerlehre näher zu verfolgen, werden hier, in §. 153, einige Sätze über die Ueberwälzung bei einzelnen wichtigeren Steuerarten eingefügt; mehr nur als kurze Thesen, ohne besondere Begründung. Letztere liegt in den vorausgehenden Darlegungen der maassgebenden Einflüsse. Im Unterschied von der Behandlungsweise dieses Gegenstands bei den britischen Oekonomisten und meist nach ihnen bei continentalen, auch deutschen Finanztheoretikern (auch Roscher §. 39—41), werden aber hier die Steuern so, wie sie zu bestehen und eingerichtet zu sein pflegen, zur Voraussetzung genommen. Die Annahme von Steuern „auf die Grundrente", auf „Land" oder „Grundstücke", auf „Kapitalverwendungen", auf den „Gewerbsgewinn", auf den „Arbeitslohn schlechtweg" u. s. w. und die Anknüpfung einer Untersuchung der Ueberwälzung daran mittelst des deductiven Verfahrens, ist zwar methodologisch ganz richtig, um von einfacheren zu verwickelteren Fällen zu schreiten. Aber sie entspricht dem finanzwissenschaftlichen und finanzpractischen Interesse zu wenig, weil man es hier regelmässig gar nicht mit solchen einfachen Steuertypen zu thun hat.

A. In Betreff der Ueberwälzung bei einzelnen Steuerarten ergeben sich je nach den verschiedenen Umständen, unter denen sich nach der Natur jeder Steuerart die Ueberwälzung vollziehen muss oder müsste, wieder einige Verschiedenheiten hinsichtlich der obwaltenden Bestrebungen, Vorgänge und Erfolge. Bevor im §. 153 einige Regeln für die wichtigeren Steuerarten aufgestellt werden, mögen hier einige dieser Verschiedenheiten der für die Ueberwälzung von Steuerarten mitbestimmenden Umstände hervorgehoben werden.

1. Bei manchen Steuern wird die Ueberwälzung von den Beziehungen des inländischen zum ausländischen, internationalen Verkehr erheblich beeinflusst. Dadurch complicirt sich ein Ueberwälzungsproblem, wie z. B. dasjenige bei den Einfuhrzöllen, selbst bei den reinen Finanzzöllen, welches sonst ver-

Digitized by Google

hältnissmässig einfacher liegt, wieder mehr, bei den Schutzzöllen, vollends bei agrarischen, selbst in ganz ausserordentlichem Maasse. Auch das Ueberwälzungsproblem bei inneren an den Productionsbetrieb sich anschliessenden Verbrauchssteuern wird hier durch die Verhältnisse des auswärtigen Absatzes des besteuerten Artikels, besonders bei gewissen Besteuerungsmethoden, wie der Rohstoffsteuer, wo dann Steuer-Rückvergütung bei der Ausfuhr zu erfolgen hat, ein noch viel verwickelteres. Handelspolitische Maassregeln kreuzen hier, wie bei den Einfuhr-Schutzzöllen, den Ausfuhrvergütungen und Ausfuhrprämien, das sonst im Steuerwesen leitende Finanzinteresse und erschweren dann auch die Lösung des Ueberwälzungsproblems noch mehr.

Bei reinen Finanzzöllen auf ausländische Artikel, welche im Inland gar nicht erzeugt werden können oder dürfen (Tabak, England, Fin. III, §. 148), liesse sich mit Hilfe des deductiven und des statistischen Untersuchungsverfahrens wohl mit am Leichtesten und Sichersten ein bestimmteres Ergebniss in Betreff des Ueberwälzungsprocesses gewinnen, wenn man hier von der möglichen mittelbaren Ein- oder Rückwirkung eines solchen Zolls auf den internationalen Verkehr absehen könnte. Hier ist aber nun wieder möglichen und mehr oder weniger wahrscheinlichen Reactionen des Zolls auf Preise, Production, Transportgeschäft, Handel, Speculation bei dem betreffenden Artikel, schliesslich auch Reactionen auf die, dem Zoll mit zuzuschreibenden, Aenderungen der Geldbewegung und der verschiedenen relativen Landes-Geldwerthe im Weltverkehr Rechnung zu tragen. Der Zoll, voll und ganz auf den Inlandspreis geschlagen, würde vielleicht diesen Preis zu sehr vertheuern, dies den Verbrauch, die Einfuhr des fremden Artikels vermindern. Diese Wirkung und, in Vorausberechnungen, schon die Befürchtung davon, könnte durch verschiedene Zwischenglieder etwa zur Lähmung oder Erschwerung der Speculation in dem Artikel, zur Ermässigung des Preises im Productionsgebiete und auf dem Weltmarkte, zur freiwilligen Uebernahme eines Theils des Zolls Seitens des fremden Producenten, des Frachtführers (Eisenbahn, Rheder), Kaufmanns und so schliesslich zur nicht völligen Ueberwälzung des Zolls auf den Inlandspreis führen (Petroleum! Kaffee). Kurz, ungemein complicirt, möglicher und mehr oder weniger wahrscheinlicher Weise, sind auch in solchen Fällen die Wirkungen einer Steuer und die Ueberwälzungsverhältnisse dabei.

Noch schwieriger liegt das Problem bei den Schutzzöllen, wo Umstände wie die eben angedeuteten und andere ähnliche noch complicirtere Verhältnisse der Preisverschiebung und der Ueberwälzung mit sich bringen können und wohl häufig werden. Eine „einfache“ Wirkung, wie die in der freihändlerischen Doctrin angenommene auf inländische Preiserhöhung oder wie die oben (S. 337) erwähnte, dass „der Zoll vom Ausland getragen werde“, ist gewiss nur selten anzunehmen. Wieder aber noch complicirter wird die Sache gerade bei agrarischen Schutzzöllen, verglichen mit industriellen, wegen der grösseren Zersplitterung der Production, der immer — auch heute noch — selbst bei den jetzigen Communications- und Transportverhältnissen, Preisausgleichungen mehr als bei Industrieproducten, Finanzzollartikeln erschwerenden Entfernung zwischen Productions- und Absatzgebiet, und aus anderen Gründen mehr. Bei Mitspielen von Ausfuhrprämien (Zucker, Spiritus!), offenen oder verhüllten, dann abermals eine grössere Complication des Ueberwälzungsproblems.

Endlich braucht man nicht der mechanischen „Quantitätstheorie“ in Bezug auf Geld, Geldwerth und Preise zu huldigen, mit welcher die klassischen britischen Oekonomisten auch in den Ueberwälzungsfragen bei Beziehungen im internationalen Verkehr operirt haben, und kann doch einräumen, dass gewisse, von jenen Theoretikern freilich practisch sehr überschätzte Einflüsse von Steuern auf Einfuhr und Ausfuhr

Digitized by Google

von Producten und Geld wiederum zu allgemeineren Reactionen auf die Preise führen können, wonach sich andere als die für einfachere Fälle abzuleitenden Ueberwälzungsverhältnisse herausstellen.

Bei Real-, Grund-, Gebäude-, Gewerbesteuern, Couponsteuern, bei inneren an den Productionsbetrieb sich anschliessenden Verbrauchssteuern (Bier, Branntwein, Zucker) können auch umfassendere Steueramortisationen, dann wiederum auch hier die Beziehungen zum auswärtigen Markte, in Betreff des Absatzes dahin und des Bezugs daher, Einflüsse ausüben, welche die regelmässigen Ueberwälzungstendenzen stärken, kreuzen, hemmen und so das Endergebniss abermals anders machen, als es ohne diese Umstände zu erwarten wäre.

Wenn z. B. Fabriken wegen directer (Gewerbe-) oder indirecter von ihnen „vorgeschossenen" Steuern, die sie nicht genügend überwälzen konnten, zu niedrigerem Verkaufspreise oder in Subhastation an andere Besitzer übergehen, können letztere vielleicht ohne eine weitere Ueberwälzung auf den Preis ihrer Producte gedeihen: die Steuer, auch die indirecte wird durch das „Zins-Minus" für das angelegte Kapital — freilich auf Kosten des Vorbesitzers — gedeckt; die Steuer erscheint auch hier wie ein Zins auf eine übernommene, vom Kaufpreis des Objects abgezogene Hypothek im Betrage des Steuer-Amortisationskapitals.

3. Von Wichtigkeit für die Ueberwälzungsfrage bei einzelnen Steuerarten ist auch die Specialfrage, welche Einwirkung die Ungleichmässigkeit der Veranlagung der zu ein und derselben Steuerart gehörigen Steuersubjecte und Steuerobjecte ausübt, ob und wie weit hier Ueberwälzungstendenzen eintreten und Aussicht auf Erfolg haben. Nach der Sachlage bei den verschiedenen Steuerarten wird die Wirkung solcher Ungleichmässigkeit verschieden sein.

Bei den directen Steuern wird nach theoretischen und steuerrechtlichen Forderungen regelmässig auf gleichmässige Veranlagung der pflichtigen Subjecte und Objecte hingestrebt, aber dieselbe wegen der häufig unüberwindlichen Schwierigkeiten in der Praxis nicht genügend erreicht. Bei den Uebersteuerten wird sich daraus, wenn ihnen das Ob und Wieviel der Ueber- und Untersteuerung ausreichend bekannt ist — wenigstens bei Personalsteuern nicht die Regel! —, wohl eine Tendenz, sich durch Ueberwälzung mittelst Preissteigerung der Producte und Dienste zu helfen, ergeben, aber schwerlich von grossem Erfolg sein, weil die Concurrenz eine solche Steigerung vereiteln wird.

Bei Personal-, Einkommen- und dgl. Steuern liegt die Abhilfe vornemlich im Reclamationsverfahren, in etwaigen Steuerdenunciationen gegen Dritte, Untersteuerte, in administrativen Verbesserungen der Veranlagung und, bei den hier üblichen kurzen Veranlagungsperioden, in der Erneuerung der Veranlagung. Soweit diese Abhilfe unterbleibt, werden die Uebersteuerten meistens die Mehrbelastung dulden müssen. Denn nur bei ganz ausserordentlichen und länger dauernden Ungleichmässigkeiten der Veranlagung möchten sich bei diesen Steuern die Voraussetzungen einer wirklich sich vollziehenden Ueberwälzung erfüllen: Auswanderung, Fortziehen, Berufswechsel, Aenderungen der Vermögensanlagen und Unternehmungen.

Bei Ertrags- und solchen indirecten Verbrauchssteuern, welche sich an den Productionsbetrieb anschliessen, wird eine bleibende Ungleichmässigkeit der Veranlagung, sei es eine von vornherein bestehende oder eine durch verschiedenartige Entwicklung der Wirthschaftsverhältnisse eingetretene, wohl Ueberwälzungstendenzen hervorrufen, aber auch diese werden sich nur ausnahmsweise durchsetzen können: nemlich nur bei einem „geschlossenen Marktgebiet", wenn die Versorgung des Marktbedarfs bloss durch Mitwirkung der übersteuerten Unternehmungen erfolgen, die anderen also ihre Production und Angebot nicht ausdehnen können. Meistens werden auch hier die Uebersteuerten „dulden" müssen, wenn sie nicht eine angemessene Aenderung der Veranlagung erreichen (Erneuerung der Kataster! S. über Frankreich bei der Grundsteuer die colossalen Ungleichmässigkeiten, Fin. III, S. 440 ff.). Gerade

Digitized by Google

bei diesen Steuern werden aber in solchen Fällen ungleichmässiger Steuerbelastung bei Besitzwechseln wieder Vorgänge der „Steueramortisation“ vorkommen, so dass der Rechtsnachfolger trotz der fortdauernden Uebersteuerung die erforderliche durchschnittliche Profitrate erzielt.

Bei Zöllen, Octrois, Verkehrssteuern wird die etwaige ungleichmässige Veranlagung der Steuerpflichtigen für denselben steuerpflichtigen Vorgang regelmässig ebenfalls nicht zu Ueberwälzungen, sondern zu Reclamationen u. dgl. führen. Sollten diese keinen Erfolg haben, so werden die Uebersteuerten entweder durch ihre begünstigten Concurrenten verdrängt werden oder wiederum „dulden“, d. h. das Steuerplus tragen müssen, ohne es in der Regel überwälzen zu können, weil dies, voraussetzungsweise, die von den steuerbegünstigten Concurrenten abhängige Preisgestaltung nicht zulassen wird (wie in analogen Verhältnissen beim Schmuggel).

Somit möchte das Moment der „Ungleichmässigkeit“ bei einer Steuer in Bezug auf die ihr unterliegenden einzelnen Steuerpflichtigen practisch keine grosse Wichtigkeit für die Ueberwälzung haben.

Dass anderseits auch „gleichmässig“ veranlagte Personal-, Einkommensteuern Wirkungen mit sich bringen können, welche auf eine Ueberwälzung hinauskommen, möchte doch nicht theoretisch und practisch unmöglich sein, wie z. B. noch neuerdings Kaizl meint, wenn es auch nicht häufig eintreten und noch seltener genau nachweisbar sein wird.

Z. B. könnte die Steuer als Abzug vom Einkommen, — während sonst der betreffende Betrag verausgabt oder kapitalisirt worden wäre und auch letzteren Falls wieder zur Nachfrage nach Producten und Arbeit hätte dienen können — Verminderungen der Nachfrage nach gewissen Producten und Arbeiten hervorrufen, — was freilich mit von der Verwendung der Steuerträge abhängt, also z. B. bei Zinszahlungen ans Ausland — und so die Unternehmer und Arbeiter, welche den Beruf nicht wechseln wollen oder können, bestimmen, um an bisherigem Absatz und an bisheriger Beschäftigung nicht zu viel einzubüssen, wohlfeiler zu verkaufen, die einen ihre Waare, die anderen ihre Arbeit. Dies käme denn auch den Steuerzahlern zu Gute und liefe in der Wirkung auf eine Verschiebung der Steuerlast von ihnen auf die genannten Unternehmer und Arbeiter, also doch auf eine theilweise Ueberwälzung hinaus.

§. 152. — 4. Es ist in der Theorie streitig, ob die Steuern überhaupt kurzweg zu den „Productionskosten“, der Sachgüter, Dienstleistungen, der „Arbeit“ des Besteuerten, schliesslich daher zu den Erwerbsspesen des Einkommens (und Vermögens) oder zu den auf dem Einkommen, gleich anderen der Bedürfnissbefriedigung dienenden, Ausgaben gehören.

S. darüber besonders v. Falck a. a. O., S. 145 ff. und Kaizl, S. 101 ff., und beider erfolgreiche Polemik gegen Stein (oben §. 138).

Gerade für diese Frage ist zu unterscheiden, um welche Arten der Steuer es sich handelt. Letztere bilden hierfür zwei Gruppen, in denen die Sache formell, aber auch materiell verschieden liegt.

Zu einer ersten Gruppe gehören die Personal-, Einkommen-, Vermögens-, Erbschaftssteuern, wo sich die Steuer technisch unmittelbar an das fertige Resultat abgeschlossener Erwerbsvorgänge, welche zu einem „Einkommen“ oder „Vermögensbesitz“ bei den Steuerpflichtigen geführt haben, anknüpft; zu dieser Gruppe zählt aber auch die direct vom Consumenten gezahlte Verbrauchssteuer (wie mitunter bei Zoll, Octroi, Monopol), auch die im Preisaufschlag auf ihn überwälzte derartige Steuer, sowie in beiden analogen Fällen die von gewissen, nicht dem Geschäfts-, sondern dem Privatpublicum angehörigen Personen gezahlten oder überwälzt

Digitized by Google

erhaltenen Verkehrssteuern und in gleicher Weise Ertragssteuern, wie die Gebäudesteuer des privaten Eigenbewohners, die Grundsteuer desjenigen Besitzers und Landwirths, welcher seine Producte mit den Seinigen selbst verzehrt (bez. soweit er dies thut). Die zweite Gruppe bilden die meisten übrigen Steuern, namentlich gewöhnlich die Ertragsteuern, die an den Productionsbetrieb sich anfügenden inneren Verbrauchssteuern, die Zölle, Octrois, Verkehrssteuern, welche der „Geschäftsmann" zahlt, während er mit der Erwerbung von Einkommen und Vermögen mittelst der einzelnen Ertragsgewinnungen (aus ganzen Erwerbsquellen), Erwerbsacte, Rechtsgeschäfte begriffen ist.

Steuern der ersten Gruppe müssen regelmässig als Ausgaben aus dem „fertigen" Einkommen (oder Vermögen) gelten und werden so vom Steuerpflichtigen auch angesehen und gewöhnlich so behandelt.

Auch sie können zwar unter Umständen überwälzt werden, aber nicht nur schwieriger und daher seltener, sondern auch mehr nur in Folge von zufälligen Verkehrsvorgängen, als von solchen, auf welche der Besteuerte zielbewusst hinarbeitet, um eine ihm wirthschaftlich, nach dem Gesetz vom nothwendigen Ersatz der Productionskosten im Absatzpreise, geboten erscheinende Kostendeckung für eine die Steuer mit umfassende „Auslage" zu erreichen. Man muss nur einräumen, dass ja im Grunde die Erwerbsthätigkeit und die daraus hervorgehende Einkommen- und Vermögensbildung beim Wirthschaftssubject in ununterbrochenem Fluss ist und nur fictiv nach den üblichen Rechnungs-, Geschäfts- und Finanzperioden als „abgeschlossen" gilt. In einzelnen Fällen, z. B. bei der „Einkommensteuer" (oder ähnlichen) von Erwerbs-, Actiengesellschaften kommt auch die Einstellung von „Einkommensteuerschuldigkeiten" in die Betriebsrechnung auf „Spesen- oder Unkostenconto" vor und wird erst nach Abzug auch dieses Postens von „Einkommen" („Rein"-Einkommen) gesprochen. Aber dennoch liegen die Verhältnisse bei den Steuern dieser ersten Gruppe in der Regel anders als bei denen der zweiten Gruppe. — Dass auch bei Personalsteuern z. B. auf die „Arbeiter" (wie hier auch bei indirecten Verbrauchssteuern, welche diesen Leuten im Preise der Consumptibilien zugewälzt sind), die Steuerbeträge zu den „Productionskosten der Arbeit", im Sinne der Lohntheorie, gerechnet werden können und möglichenfalls, — nemlich wenn der Lohn durch die Steuer unter das sonst nothwendige „Lohnminimum" auf die Dauer sänke — durch Weiterwälzungen zu Lohnerhöhungen führen, hindert nicht, sie zunächst und als Regel zu den auf dem jeweiligen Einkommen des Arbeiters lastenden Ausgaben zu zählen.

Steuern der zweiten Gruppe werden dagegen regelmässig schon von jedem wirthschaftlich denkenden und rechnenden Steuerpflichtigen zu seinen Geschäfts-Auslagen oder zu denjenigen Productionskosten gerechnet, welche auf der Erwerbung des schliesslich erst nach ihrem Abzug verbleibenden Einkommens oder Vermögens lasten. In Betreff ihrer besteht daher auch das zielbewusste Streben des Besteuerten, sie, gleich den übrigen Geschäfts-Auslagen, im Absatzpreise der Waaren und Dienstleistungen „wieder herein zu bekommen", d. h. sie zu überwälzen und demgemäss erst das, was nach ihrem Abzug bleibt, als Einkommen („Rein"-Einkommen) oder Vermögen (reinen Vermögenszuwachs) anzusehen. Ob, wie weit, wann dies Streben der Steuerüberwälzung gelingt, hängt von denselben Umständen wie die Erreichung der vollen Deckung der Productionskosten überhaupt ab. Aber wie

Digitized by Google

hierfür, so gilt auch für die zu diesen Kosten mitgehörende Steuer das „Productionskostengesetz" und das Gesetz der Gewinnausgleichung in den verschiedenen Unternehmungen des freien Verkehrs, d. h. es besteht die Tendenz im Verkehr, durchschnittlich die Kostendeckung herbeizuführen.

Bei den „indirecten" Steuern (in unserem ersten Sinne) ist diese Auffassung derselben als Productionskosten oder Auslagen des geschäftsmännischen Steuerzahlers wohl unbestritten, wenn auch zweifelhaft bleibt, ob und wie weit diese Auslagen immer hereingebracht werden und ob dies gerade durch Preiserhöhung — wie die ältere Theorie zu einseitig annahm — geschieht. Jedenfalls gelten sie dem wirthschaftlich rechnenden Steuerzahler als „Auslagen". Auch mit vielen Verkehrssteuern, wie anderseits mit manchen reinen oder mit Steuer vermischten Gebühren (Porto, Gerichtskosten, Stempel), welche aus dem Geschäftsbetrieb herrühren, verhält sich das ebenso: sie werden alle bei richtiger Buchführung „auf Spesenconto" gebucht und mit Recht. Soweit der Geschäftsmann als Privatperson fungirt (z. B. als Consument von steuerpflichtigen Artikeln, Briefschreiber, Rechtsgeschäfte Abschliessender), wird auch die sonst zu den Geschäftskosten gehörende Steuer oder Gebühr (Zoll, Porto, Gerichtskosten, Stempel) zu den („Privat"-)Ausgaben gerechnet und dazu gehören.

Zweifel bieten für diese Rubricirung in die beiden Gruppen vornemlich nur die die Natur wirklicher Objectsteuern besitzenden Ertragssteuern, daher die Grund-, Gebäude-, theilweise (und oft grossentheils) die Gewerbesteuer, auch die in Couponsteuerform erhobene Zinssteuer (und Dividendensteuer). Und Schwierigkeiten bieten diese Steuern hier in Betreff der erörterten Frage in der That auch.

Anders verhält es sich mit der in „Ertragssteuersystemen" vorkommenden „speciellen Einkommensteuer" auf persönliches Arbeitseinkommen, aus Lohn, Gehalt, liberaler Berufsthätigkeit, eine Steuer, welche zu unserer ersten Gruppe ganz oder doch grossentheils zu rechnen ist, nemlich etwa mit Ausnahme gewisser Fälle dieser Steuer bei liberalen Berufsunternehmungen, welche „gewerbesteuerartig" wirken und so zu den hier herausgehobenen Ertragssteuern treten. Dies ist auch bei einer allgemeinen Leihzinssteuer unter Umständen wohl noch in anderen Fällen, als dem der Couponsteuer möglich. Es wird immer darauf ankommen, ob das Personal- oder das Object-(Steuerquellen-)Steuerelement in einer Steuer vorwaltet. Daher können Gewerbesteuern, welche mehr einkommensteuerartig construirt sind und wirken, oder derjenige Theil dieser Steuern, wo dies der Fall, auch in unsere erste Steuergruppe rücken.

Scheidet man die eben berührten Fälle aus, so verbleiben die erstgenannten Ertragssteuern, bei welchen es fraglich sein kann, ob die gezahlten Steuerbeträge zu den „Geschäftsspesen" (Productionskosten) oder zu den auf dem Einkommen lastenden „Ausgaben" zu rechnen sind, und auch der rechnende geschäftsmännische Steuerpflichtige wird sich diese Frage nicht ganz einfach beantworten.

Eine einfache Entscheidung ist auch nicht zulässig. Es kommt in Betracht, welche Stellung diese Steuern im ganzen Steuersystem einnehmen, welche Höhe sie gegenüber der Höhe von Steuern auf andere Einkünfte haben, ob Steueramortisationen vorliegen oder nicht; auch ist zwischen den einzelnen genannten Steuern in der Frage noch zu unterscheiden. Wenn diese Steuern, wie nach dem Gedanken des Ertragssteuersystems (Frankreich, Oesterreich, Süddeutschland) die directe Einkommenbesteuerung verwirklichen sollen und einigermaassen verwirklichen, so werden sie mehr — wenn auch nicht durchaus — als Ausgaben aus dem Einkommen erscheinen. Neben anderen, mehr Personalsteuercharacter besitzenden Steuern („specieller Einkommensteuer", Baiern) oder neben einer allgemeinen Einkommensteuer, die eventuell noch einmal dieselben Reinerträge als „Einkommen" trifft, welche schon mit der Ertragssteuer belastet sind (Preussen), werden sie theils ganz, theils für ihren Mehrbetrag (grössere Höhe), verglichen mit den directen Steuern auf andere Einkünfte, als Extrabelastung anzusehen sein und treten damit unter die Rubrik der besonderen Geschäftskosten. Darauf drängt bei freiem Verkehr auch die Preisgestaltung der Objecte als Ertragsquellen (der „Kapitalwerthe" dafür) und der aus ihnen hervorgehenden Werthobjecte hin. Bei den hier häufigeren Fällen von Steueramortisation

Digitized by Google

des ganzen Steuerbetrags oder des Mehrbetrags der Steuer verglichen mit der Steuer von anderen Quellen, wird der Besitzer (Erbe, Käufer), welcher die Steuerbelastung wie eine Rente übernahm und sie kapitalisirt im Erwerbspreise abrechnete, sie gleich einer anderen Rente aus Reallasten oder Schulden zu den „Auslagen" rechnen und mit Recht.

Diese im Vorausgehenden dargelegte Auffassungs- und Behandlungsweise trifft von den einzelnen hierher gehörigen Ertragssteuern namentlich bei den Realsteuern, der Grund-, Gebäude-, dem Theil der Gewerbesteuer, welcher Real-, bez. Kapitalbesteuerung ist, auch bei der Couponsteuer zu: erst nach Abzug der Steuer wird hier vom „Reinertrag" (Einkommen, „Rein"-Einkommen) gesprochen. Bei dem Theil der Gewerbesteuer, welcher mehr Personalsteuer ist, wird dies nicht im gleichen Maasse, aber doch auch dann gelten, wenn diese ganze Steuer noch neben allgemeinen Personalsteuern besteht oder höher als die Personalsteuer für andere Einkünfte ist.

Ob, wie weit und wann die als „Auslage" angesehene und behandelte Ertragssteuer wieder durch irgend welche Ueberwälzung hereingebracht wird, hängt dann abermals von den Umständen ab, welche die Deckung der Productionskosten überhaupt bestimmen. Reactionen auf Preise, aber freilich bei festen Ertragsquellen, Realitäten und Werthpapieren, auch gerade auf deren Preise beim Besitzwechsel, also mehr oder weniger belangreiche Steueramortisationen zum Nachtheil des Erstbesteuerten oder Mehrbesteuerten, sind bei freiem Verkehr zu erwarten. Ohne solche Amortisationen würden Preissteigerungen der Producte (agrarische, industrielle, Miethen, Zinsen) sich allgemeiner vollziehen, wenn nicht Betriebszersplitterung ein gemeinsames Vorgehen betreffs Angebotsregelung hemmte, viele einzelne Producenten nicht ohne genügenden Geschäftscalcül operirten oder sonst in der Lage wären, die für Ueberwälzung nöthigen Voraussetzungen bei den Ertragssteuern zu erfüllen, auch die auswärtige Concurrenz nicht hemmend einwirkte.

Dies und anderes Aehnliche unter den Verhältnissen des wirklichen Wirthschaftslebens erklärt es, dass Grundsteuern selten oder gar nicht, Gebäudesteuern doch auch nicht so allgemein, als angenommen wird, wenn auch nach „Wohnungsconjuncturen" oftmals, Gewerbesteuern wenigstens nicht sicher, Couponsteuern bei Seitens des Gläubigers unkündbaren Obligationen überhaupt nicht über-(in letzterem Fall rück-)gewälzt werden und der Verkehr sich eher durch Steueramortisation, also durch Ueberwälzung des Kapitalwerths der Steuer auf den Besitzer, als durch Ueberwälzung auf den Preis des Products hilft.

Aus dem Gesagten ergiebt sich, wie weit ich mit der Auffassung von v. Falck und Kaizl a. a. O. über die Zugehörigkeit der Steuern zu den „Ausgaben aus dem Einkommen", statt zu den „Auslagen für die Erwerbung des Einkommens" übereinstimme. Ich gehe darin nicht so weit, wie insbesondere Kaizl.

Die weitere Ausführung Kaizl's über die Steuer als „Ausgabe aus dem Einkommen", welche so nur den Beitrag des Einzelnen zu den Kosten des Staats u. s. w. und damit für die Erfüllung der Bedingungen der eigenen Existenz des Besteuerten bilde, ist nicht unrichtig, aber gehört m. E. nicht zu dieser Frage der Ueberwälzung. Ihre Hierherziehung klärt in dieser Frage hier nichts, sondern verwirrt eher.

§. 153. — B. Regeln für die Ueberwälzung einzelner Steuerarten.

Wie bemerkt, hier jetzt wesentlich nur thesenartige Sätze, ohne speciellere Begründung, unter Hinweis für letztere auf die Erörterungen dieses ganzen Abschnitts und auf die specielle Steuerlehre.

1. Personal- (directe Kopf-, Familien-, Classen-, Einkommen-, Vermögenssteuern), einschliesslich derjenigen indirecten Verbrauchssteuern (innere, Finanzzölle), welche im Preisaufschlag der betreffenden Waaren dem „Consumenten" (daher z. B. auch dem „Arbeiter") zugewälzt sein sollten, sind, soweit es sich dabei um allgemeine Staatssteuern handelt, von dem Steuerzahler oder, letzteren Falls, vom Steuerträger in der Praxis selten überwälzbar;

Digitized by Google

jedenfalls aber nur unter langsam und schwierig sich vollziehenden und schwer berechenbaren Vorgängen; wenn es sich um „Arbeiter" und „kleine Leute" handelt auch nur unter mehr oder weniger bedenklichen und selbst bedenklichsten Voraussetzungen.

Bei der Kritik der Verbrauchssteuern und des dabei gepflegten Ueberwälzungs-Optimismus wird dies näher nachgewiesen werden. — Anders kann es sich bei Gemeindesteuern der genannten Art, z. B. auch bei Octrois, welche in den Preisen auf die Consumenten überwälzt sind, verhalten. Hier kann sich durch Ab- und Zuzug der Bevölkerung, besonders der Arbeiter, eine Ueberwälzung leichter vollziehen.

2. Ertrags-, insbesondere Realsteuern (Grund-, Gebäude-, Gewerbe, Kapitalrentensteuern) sind an sich auf die Preise der Producte wohl überwälzbar, aber unter Voraussetzungen, welche sich bei den einzelnen Arten in sehr verschiedenem Maasse verwirklichen können und werden.

S. vorigen Paragraphen. So kaum bei agrarischen Grund- und bei Gewerbesteuern. Die Fortwälzung von Gebäudesteuern (auf Miethpreise) wird unter gewissen Bedingungen der Bevölkerungsbewegung, des Gangs des Baugeschäfts und der Wohnungsconjunctur eher eintreten, aber bei entgegengesetzter Bewegung auch durch Rückwälzung neutralisirt werden. Die Kapitalrentensteuer des Kapitalisten und Gläubigers lässt sich wohl auf den Schuldner mittelst Zinserhöhung fortwälzen, aber nicht so allgemein und sicher, wie öfters angenommen wird (Stein). In der Form der Couponsteuer, — eine eben nur in gewissen Fällen anwendbare Form — kann sie vom Gläubiger auf den Schuldner unmittelbar nicht überwälzt werden.

Gerade bei diesen Ertragssteuern ist dagegen in der Praxis mit der Möglichkeit der Steueramortisation zu rechnen, indem die Steuer (bez. die Steuerüberbürdung oder Prägravation) auf den Kapitalwerth der Ertragsquelle (des Ertragsobjects) rückwirkt, eventuell der kapitalisirte Betrag der Steuer von diesem Werth bei Besitzwechsel (Verkauf, Erbgang) abgezogen wird.

Bei völlig gleichmässiger Ertragsbesteuerung aller Kapitalanlagen ist das zwar nicht zu erwarten. Aber diese Voraussetzung besteht eben regelmässig in der Praxis nicht, weder in Betreff der einzelnen Steuern im Verhältniss zu einander, — wo namentlich der Leihzins gewöhnlich nicht so hoch besteuert ist und vor Allem nicht so sicher getroffen wird als der Ertrag von Immobilien und Gewerben — als auch innerhalb der Objecte, welche zu Einer Steuerart gehören. Eine „reelle Vermögensbesteuerung" droht daher leicht bei Realitäten und bei Werthpapieren, einschliesslich nicht Seitens des Gläubigers kündbarer Obligationen, aus der Grund-, Gebäude-, Couponsteuer, auch wohl aus der Gewerbesteuer (besonders soweit sie den Realitätenertrag mit trifft) hervorzugehen. — (Vgl. Schäffle, Steuerpolitik S. 173 ff., 193 ff. Weiteres in den bezüglichen Erörterungen bei den directen Steuern [besonders der Leihzinssteuer] in meiner Abhandlung über diese Steuern im Schönberg'schen Handbuch.)

3. Erbschaftssteuern sind nicht überwälzbar: ein Vorzug. Spielgewinnsteuern sind wohl häufig, aber doch nicht unbedingt unüberwälzbar (rückwälzbar auf den Spielhalter). Bei selbständigen Steuern auf den Conjuncturengewinn, z. B. des Grundeigenthums, wäre dagegen mit der Ueberwälzungstendenz mittelst Rückschlags auf den Preis mehr zu rechnen.

4. Bei **Verkehrssteuern** sind die Fälle zu unterscheiden, die Ueberwälzungsverhältnisse liegen danach verschieden, aber öfters zweifelhaft.

Steuern auf Rechtsgeschäfte zwischen verschiedenen Personen (Besitzwechsel von Immobilien, Waaren, Werthpapieren, Verträge) sind überwälzbar und werden je nach den Conjuncturen, Geschäftsverhältnissen, ökonomischer Stellung und Stärke der Betheiligten bald ganz vom Einen, bald vom Anderen, bald von Beiden in Quoten, eventuell vertragsmässig, getragen werden: eine steuerpolitisch bedenkliche Seite, weil das, was im concreten Fall geschieht, nicht allgemein vorauszusehen ist. — Manche Verkehrssteuern anderer Art, z. B. auf Urkunden declarirenden Inhalts oder einseitiger Verpflichtung (Wechsel) werden gewerbesteuerartig wirken und überwälzbar sein, aber unsicher, wie Ertragssteuern. —

5. **Innere Verbrauchssteuern, welche sich an den Productionsbetrieb anschliessen** (Salz-, Tabak-, Zucker-, Getränkesteuern), sind regelmässig als indirecte, welche auf den Käufer, bez. Consumenten mittelst Preisaufschlags überwälzt werden sollen, geplant. Diese Ueber- oder Fortwälzung kann gelingen, namentlich in einem geschlossenen Wirthschaftsgebiet und auch sonst, wenn angemessene Einfuhrzölle auf Concurrenzartikel des Auslands bestehen, und gelingt auch wohl häufig und mehr oder weniger, auch ganz vollständig. Aber auch andere Wirkungen sind nicht unmöglich und werden öfters eintreten an Stelle der Fortwälzung auf den Preis oder in verschiedener Weise combinirt mit ihr.

So Rückschläge auf alle bei Production, Vertrieb, Transport des Steuerobjects und der zu seiner Herstellung dienenden Stoffe beschäftigten Personen, auf deren Gewinne, Löhne, Unternehmungserträge. Nicht minder sind Combinationen von Wirkungen letzterer Art und auf Preise mit solchen auf die Qualität u. s. w. möglich. Endlich können gerade hier die Wirkungen auf die *verschiedenen* einzelnen Productionsbetriebe verschieden, anders für die schwächeren als für die stärkeren sein; je nach Umständen, besonders bei gewissen Besteuerungsmethoden, Abwälzungen, auch wie bei Ertragssteuern Steueramortisationen eintreten.

Weiterwälzungen solcher Steuern, welche einmal im Preise des Artikels auf den Consumenten fortgewälzt sind, Seitens dieser Steuerträger auf Andere, z. B. der Arbeiter auf Arbeitgeber und Käufer und Consumenten der Arbeitserzeugnisse sind schwierig und practisch wohl nur selten, auch, wie schon gesagt, an bedenklichste Voraussetzungen gebunden.

Das lässt sich mit dem deductiven Verfahren, wenn es richtig gehandhabt wird, ableiten. Ein guter Beleg ist das Ergebniss der schönen und feinen statistischen Untersuchung von *Schanz* über die baierische Malzsteuer: es ergiebt sich, „dass die Wirkung einer Verbrauchssteuer eine *mannigfaltige* ist. Von einem glatten einfachen Process kann absolut keine Rede sein. Die verschiedenen Möglichkeiten der Ueberwälzung, wie Verschlechterung der Qualität, verbesserte Production in Verbindung mit Grossbetrieb, Kürzung des Gewinns beim Producenten und Ausschänker, Steigerung der Preise, kommen alle thatsächlich vor und es ist nicht ausgeschlossen, dass alle gleichzeitig im einzelnen Falle bruchstückweise zusammenwirken. In der Regel wird aber die Wirkung vorzugsweise nach der einen oder anderen Richtung vor sich gehen. Man kann jedoch nicht behaupten, dass die Ueberwälzung im Preise auch nur die Mehrheit der Fälle bilde". (Schmoller's Jahrbuch 1881, S. 603.)

Besonders complicirte und eigenthümliche Verhältnisse der Bildung des Inlandspreises eines Verbrauchssteuerartikels und, davon abhängend, der mehr oder minder hohen effectiven Besteuerung der Consumenten, kommen in Folge der verschiedenen Besteuerungsmethode, verschiedenen Einrichtung und Bemessung der Steuerrückver-

Digitized by Google

gütungen bei der Ausfuhr (drawbacks, Exportbonificationen) und der Gewährung und Berechnungsweise offener oder verhüllter Ausfuhrprämien vor, so bei Zucker, Spiritus. Diese Puncte sind in der neueren Specialliteratur über diese Steuern mit berücksichtigt worden, besonders in den Schriften von Lexis (französische Ausfuhrprämien), von v. Kaufmann (Zuckerindustrie), J. Wolf (Branntweinsteuer, Zuckersteuer). S. z. B. von letzterem die Ausführungen in der Tübinger Zeitschrift, B. 38, und im Finanzarchiv B. III, mit Versuchen der Berechnung der schliesslichen effectiven inländischen Steuerbelastung des Zuckers, wie sie sich unter dem Einfluss des Ausfuhrprämien-Systems ergiebt. Vgl. auch Fin. III, §. 147 (Zucker in England), §. 266 ff., 271 ff. (dsgl. in Frankreich).

6. Innere Verbrauchssteuern in Monopolform (Tabak, Salz u. s. w.) haben den grossen Vorzug, das Ueberwälzungsproblem einfach und sicher zu lösen, indem sie gestatten, im Monopolpreise den Consumenten genau mit dem beabsichtigten Steuersatze zu belasten. Für die Weiterwälzung solcher Steuern gilt dasselbe wie von derjenigen anderer innerer Verbrauchssteuern und Zölle.

7. Finanz-Einfuhrzölle für Artikel, welche auschliesslich aus dem Ausland bezogen werden, wie früher fast alle, jetzt noch viele Colonialwaaren, oder für Artikel, deren inländische Concurrenzproducte genau der gleich hohen Steuer unterliegen, werden wohl in der Regel den Inlandspreis um den Zollsatz voll und ganz erhöhen, selbst noch um mehr als das, soweit weitere „Auslagespesen" (Zinsen u. dgl.) dem Kaufmann mit zu vergüten sind.

Doch können zeitweilig Rückschläge in Handelsconjuncturen, verfehlte Speculationen auch dem Kaufmann seine Zollauslagen theilweise oder selbst einmal ganz unvergütet lassen. Ferner ist bei hohen Zöllen und bei grösserer Bedeutung des Inlandsabsatzes für das Productionsgebiet und für den Welthandel immerhin eine Reaction auf den Preis im Auslande und auf die Gewinne der Producenten, Händler, Transportunternehmungen nicht ausgeschlossen, wenn auch in allgemeinerer Weise und auf die Dauer nicht sehr wahrscheinlich. S. oben §. 151.

8. Verbrauchssteuern in Form von Thorsteuern oder Octrois auf Artikel, welche nur ausserhalb des Orts erzeugt oder bei Erzeugung im Orte wirklich genau derselben Steuer unterliegen, sind ähnlich wie Finanzzölle zu beurtheilen, d. h. sie werden in der Regel den Ortspreis um ihren vollen Satz erhöhen.

Doch sind auch hier Modificationen dieser Wirkung nicht ausgeschlossen, z. B. in Folge von Reactionen der Steuer auf den Preis ausserhalb, auf Betriebsverhältnisse in Production und Handel (Concentration).

9. Schutzzölle auf Industrieerzeugnisse und vollends auf Agrarproducte des Auslands, welche auf dem inländischen Markt mit heimischen Artikeln concurriren, haben regelmässig nicht einfache Wirkungen, z. B. in Bezug auf die Inlandspreise, sondern mehr oder weniger complicirte.

S. §. 151. Die Tendenz zu einer Erhöhung der Inlandspreise für die eingeführten und weiter selbst für die inländischen Waaren besteht, aber wie weit sie sich vollzieht, hängt von mancherlei verschiedenen Umständen ab. Eine theilweise Ueberwälzung dieser Zölle auf das Ausland, auf den Kaufmann, mehr noch den Fracht-

Digitized by Google

führer und den Producenten kann eintreten, besonders, wenn das Ausland sich den Absatz zu erhalten suchen muss und sucht. Die Entwicklung der inländischen Production (Rübenzucker!) kann allmälig auch das allgemeine Weltmarkt-Preisniveau mit beeinflussen (technische Fortschritte!). So sind wieder mannigfaltige verschiedene, zeitweilige und bleibende Wirkungen möglich und mehr oder weniger wahrscheinlich, darunter auch solche, welche die Belastung der Consumenten mit dem Zoll aufheben oder vermindern. Die verschiedene Lage der Unternehmungen in der Industrie und Landwirthschaft, die leichtere Betriebsconcentration, grössere Beweglichkeit des Kapitals, kürzere Dauer des Kapitalumschlags, stärkere Beeinflussung der Unternehmer durch rein wirthschaftliche Erwägungen, bessere Buch- und Rechnungsführung, grössere Transportfähigkeit der Industrieproducte, grössere Einheitlichkeit von Markt- und Preisbildung u. v. a. m. in der Industrie verglichen mit der Landwirthschaft wird die allgemeinere Einwirkung eines Schutzzolls auf den Inlandspreis regelmässig mehr bei Industrieproducten als bei Agrarproducten erwarten lassen. Aber im concreten Fall mögen die verschiedensten Umstände auch eine Modification dieses Schlusses veranlassen.

Auch dieser kurze Ueberblick der Ueberwälzungsverhältnisse bei einzelnen Steuerarten bestätigt das Ergebniss der früheren Erörterungen über die Ueberwälzung im Allgemeinen, wie es in §. 150 zusammengefasst wurde: „es ist nicht möglich, die Wirkungen im Voraus allgemein sicher festzustellen oder selbst nachträglich sicher zu ermitteln".

IX. — §. 154. Wirkungen von Steuererlassen. Die allgemeinen Regeln der Ueberwälzung und die hier abgeleiteten speciellen bei einzelnen Steuerarten finden auch auf die umgekehrten Vorgänge, nemlich auf die Wirkungen von Aufhebungen und Ermässigungen bestehender Steuern in entsprechender Weise Anwendung. Auch hier sind die Verhältnisse nur viel complicirter, die Wirkungen, z. B. auf Preisverminderung bei Verbrauchssteuern, Zöllen, viel ungewisser, besten Falles langsamer, überhaupt die Wirkungen mannigfaltiger, nicht immer nur in der Richtung der Preisbewegung vor sich gehend, als die ältere mechanistische Verkehrstheorie angenommen hat. Daher in der Praxis oft Enttäuschungen, wobei freilich auch Illusionen über die mögliche Grösse des Einflusses, welche auf falschen Ansichten von Höhe und bisheriger preissteigernder Wirkung der Steuer beruhen, leicht unterlaufen. Anderseits ist die Leugnung jeden günstigen Einflusses solcher Maassregeln auf den Preis u. s. w. wieder nur eine entgegengesetzte falsche Verallgemeinerung von theilweise wahren Sätzen und eine einfache Hinstellung von Möglichkeiten, vielleicht Wahrscheinlichkeiten, als Gewissheiten.

Die genaue Ermittelung des Sachverhalts bietet bei der Verwickeltheit der causalen und conditionellen Verhältnisse, z. B. in Bezug auf die Preisgestaltung, sehr grosse Schwierigkeiten. Daher sind die Ergebnisse auch sorgfältiger statistischer Untersuchungen immer wieder unsicher. Vgl. indessen die genannte Arbeit von E. Laspeyres in der Oesterreichischen Statistischen Monatsschrift 1877. — Enttäuschungen über die Folgen der Aufhebung der Octrois für wohlfeilere Preise in

Digitized by Google

Belgien. Der Zwischenhandel weiss die Steuererlasse für sich auszunutzen. Auch steigt eventuell die Zahl der Zwischenhändler und ähnlicher Personen bei einem unversteuerten Artikel, was wiederum ein genügendes Herabgehen der Preise hindert. S. über Belgien v. Reitzenstein, in Conrad's Jahrbüchern, B. 43 (N. F. 9, 1884), S. 270 ff., mit Ausführungen, welche für die Ueberwälzungsfrage auch sonst beachtenswerth sind. Vgl. auch Neumann im Schönberg'schen Handbuch I, 3. A., S. 289.

X. — §. 155. Schlüsse für die Wahl der Steuerarten. Nur gewisse Tendenzen der Ueberwälzung lassen sich nach dem Vorausgehenden für die Besteuerung überhaupt und für die einzelnen Steuerarten ableiten und einigermaassen durch die Erfahrung bestätigen. Auch schon diese Tendenzen sind mannigfaltiger, als die ältere Theorie annahm. Sie vollziehen sich im wirthschaftlichen Verkehr auch schwieriger, langsamer, werden mehr gekreuzt und dadurch modificirt, als man ehemals voraussetzte. Mit feinerem deductiven Verfahren und unter Beihilfe methodischer Beobachtungen und statistischer Untersuchungen liess sich das jetzt genauer nachweisen. Im concreten Fall müssen daher alle Voraussagungen mit weit grösserer Vorsicht erfolgen. Wie beim Rückblick und bei der Zergliederung der bisherigen Wirkungen einer Steuer öfters nur ein „non liquet", so ist für die Zukunft die Anbringung manches Fragezeichens bei jeder Voraussage geboten. Das Alles ist in der Frage der Wahl der Steuerarten zu beachten.

Dennoch geht man auch hier zu weit, in einer begreiflichen, aber darum noch nicht berechtigten Reaction gegen die absoluten Sätze der älteren, rein abstract deductiv verfahrenden mechanistischen Ueberwälzungstheorie, wenn man jeder derartigen Theorie, auch der geläuterten neueren, jeden Werth für die Wahl der Steuerarten in Wissenschaft und Praxis abspricht und meint, dass auf diesem Gebiete „nur Ungewisses" ausgesagt werden könnte. Gerade gewisse Haupttendenzen und die ihre Wirkungsweise und Wirkungsrichtung modificirenden Momente lassen sich immerhin soweit ermitteln, dass von dem Ergebniss, wie sonst, so auch in der Frage der Wahl der Steuerarten Gebrauch gemacht werden kann.

S. schon oben §. 100, besonders S. 244. Auch oben §. 138, 139 über die literarische Behandlung der Ueberwälzungslehre, wo bereits der reine Skepticismus abgewiesen wurde. Es ist auch hier dieselbe einseitige und übertreibende Reaction wie bei manchen Vertretern der „historischen" Nationalökonomie überhaupt, die den Wald vor lauter Bäumen nicht sehen und sich darob wunder wie weise dünken, weil ihre Gegner mitunter vor lauter Wald einige Bäume nicht genug beachteten. Dass die „exacte inductive Forschung" für sich allein auch nicht gerade viel weiter führt, als die geringgeschätzte Deduction, kann freilich in der Ueberwälzungsfrage einmal ad hominem demonstrirt werden.

Aus der vorausgeschickten Ueberwälzungslehre wird man zunächst für die Wahl der Steuerarten den Schluss ableiten dürfen,

Digitized by Google

ja müssen, dass gerade wegen der Verwickeltheit des Ueberwälzungsproblems und der schwierigen Uebersehbarkeit des Ueberwälzungsprocesses und seiner Ergebnisse die Wahl der Steuerarten ungemein wichtig ist: denn auf optimistisch angenommene genügende Ausgleichung von Ungleichmässigkeiten, auf eine sich durch Selbstregelung vollziehende richtige Steuervertheilung kann man sich danach gar nicht verlassen. „Alte Steuern" sind demgemäss durchaus nicht immer gut geworden, Mängel neuer Steuern werden durch Ueberwälzung nicht oder nicht ausreichend ausgeglichen.

Man wird daher, eben dieser Verhältnisse wegen, die Steuerarten so wählen, das Steuersystem so einrichten müssen, dass von dem unsicheren Ueberwälzungsprocess nicht erst die Beseitigung von Mängeln in Bezug auf die richtige volkswirthschaftliche Vertheilung der Steuerlast auf die Steuerquellen und in Bezug auf die richtige Vertheilung dieser Last auf die Steuerpflichtigen erwartet wird. Vielmehr gilt es, möglichst von vornherein Steuerarten zu wählen, welche in diesen Beziehungen den richtigen Principien der Theorie und Postulaten der Praxis entsprechen, daher, soweit unvermeidlich auf Ueberwälzung dabei Rücksicht zu nehmen ist, solche Steuerarten, deren Ueberwälzung überhaupt nicht so leicht oder mit grösserer Wahrscheinlichkeit in bestimmter Richtung zu erwarten ist, damit man die Wirkungen übersehen kann.

Kommt man, wie freilich oftmals, mit solchen Steuerarten nicht aus, z. B. weil ihr Ertrag nicht genügt oder weil sie andere principielle oder practische Bedenken, etwa in Widersprüchen mit anderen Steuerprincipien, bieten, so kann man allerdings nicht umhin, auch nach den wahrscheinlichen Ueberwälzungsverhältnissen misslichere oder wegen der Ungewissheit dieser Verhältnisse dunklere Steuerarten zu wählen. Aber man muss dann daraus wieder die Consequenzen ziehen: z. B. wahrscheinlich nach unten mehr drückende Steuern, wie manche indirecte Verbrauchssteuern, durch nach oben mehr belastende, wie Einkommen-, Vermögensteuern, ergänzen; auch die erforderlichen und möglichen Einrichtungen treffen, um eine gewollte oder nicht gewollte, im Verkehr aber dennoch nicht oder dennoch gerade oder nicht genügend oder in anderer Weise, als gewollt oder nicht gewollt, sich vollziehende Ueberwälzung zu erleichtern, zu erschweren, zu compensiren.

Digitized by Google

Letzteres z. B. durch Einfügung einer anders wirkenden Steuerart als Glied in das Steuersystem.

Vom Standpunct der Ueberwälzungslehre kann man dann doch wohl für die Wahl der Steuerarten, für die Einrichtung des Steuersystems und für die stets connexe Frage der Bedarfsdeckung zu folgenden drei immerhin positiven Ergebnissen kommen:

1. Es sind danach allgemeine, gleichmässige directe Personal-, (Einkommen-, Classen-, Vermögens-)Steuern, weil sie seltener und schwieriger fortgewälzt werden; ferner, weil sie unmittelbar unüberwälzbar sind, Erbschaftssteuern; weiter Verbrauchssteuern in Monopolform, weil sie mittelst Preiserhöhung genau in der beabsichtigten Weise den Consumenten belasten, sich also demgemäss rationell in das Steuersystem einfügen lassen, auch einzelne Verkehrssteuern, weil von ihnen Analoges gilt, passende Steuerarten.

Weiterwälzungen vom Steuerzahler, z. B. bei directen Personalsteuern auf Arbeiter, „kleine Leute" sind zwar nicht unmöglich, aber doch auch schwierig und an so complicirte Voraussetzungen gebunden, dass man darauf schwer bei der Wahl der Steuerarten und der Gestaltung des Steuersystems Rücksicht nehmen kann. Bei den erwähnten Steuern dürfen also doch im Ganzen die Steuerzahler als endgiltige Träger gelten. Wäre es möglich, mit diesen Steuern auszukommen, was regelmässig nicht möglich sein wird, und andere Bedenken, Verstösse gegen andere Steuerprincipien, welche diese Steuern etwa bieten, bei Seite zu setzen, was regelmässig auch nicht angeht, so hätte man ein Steuersystem, bei welchem die Ueberwälzungsfrage keine oder viel weniger Bedenken, als bei den Systemen der Theorie und Praxis böte.

2. Directe Ertragssteuern, viele Verkehrssteuern, innere Verbrauchssteuern und Zölle schliessen wegen der Verwickeltheit und schwierigen, mitunter ganz versagenden Berechenbarkeit des Ueberwälzungsprocesses vom Standpunct der Ueberwälzungslehre weit mehr Bedenken in sich ein: sind danach unpassende oder wenig passende Steuern, die man freilich gleichwohl aus anderen triftigen Gründen, auch wegen mancher specifischer Vorzüge, nicht entbehren kann.

Auch die Weiterwälzungen entziehen sich noch mehr der Controle. Namentlich die Wirkung auf den Preis und, was eigentlich auf dasselbe hinausläuft, auf die Qualität des Products bei Zöllen und inneren Verbrauchssteuern ist schwer zu bestimmen, ein nachtheiliger Unterschied gegenüber den Monopolen, der mit diesen Steuern concurrirenden Steuerform. Soweit aber der Preis erhöht, die Qualität verringert wird, ist bei der Fraglichkeit und Complicirtheit der Weiterwälzungen solcher Steuern vom Consumenten auf Dritte, namentlich vom Arbeiter und „kleinen Mann" auf den Arbeitgeber und vollends auf die Käufer der von diesen Arbeitern hergestellten Producte, die endgiltige Belastung der Consumenten mit den betreffenden Steuerbeträgen als das Moment anzuerkennen, nach welchem bei der Beurtheilung einer solchen Steuer und bei der Einführung derselben in das Steuersystem zu entscheiden ist: doch wiederum ein nicht unwichtiges positives Ergebniss der Ueberwälzungslehre.

Digitized by Google

3. Da man mit der erstgenannten Steuergruppe, deren Ueberwälzungsverhältnisse weniger Schwierigkeiten oder Bedenken bieten, regelmässig nicht allein auskommen kann, da die zweite Gruppe so mancherlei erhebliche Bedenken in Betreff dieser Verhältnisse bietet, so gelangt man folgerichtig wieder zu dem Schluss, dass gerade auch wegen dieser Umstände die Offenhaltung oder Neueröffnung anderer öffentlicher Einkünfte, des Gebührenwesens, des Privaterwerbs, demgemäss auch die erforderliche Erhaltung von öffentlichem Eigenthum an „Rentenquellen" und die Vermehrung solchen Eigenthums, unseren früheren Auseinandersetzungen und der These v. Falck's gemäss, empfehlenswerth ist.

S. Fin. I, §. 217 und passim, oben §. 76, 107, 108. v. Falck a. a. O. S. 204 ff., wogegen Roscher's oben S. 334 erwähnter Einwand, der auch von Recensenten v. Falck's wohl sonst gemacht worden ist, mir unrichtig erscheint.

Diese Ergebnisse der Ueberwälzungslehre werden daher doch für die Bildung des Steuersystems, die Wahl der einzelnen Steuern, Steuerobjecte und Steuererhebungsarten als vielfach wichtig anerkannt werden müssen. Fingerzeige geben sie genug für das, was räthlich und schädlich ist. Das wird sich in den in Kapitel 4 und 5 und in der speciellen Steuerlehre anzustellenden Erörterungen oftmals zeigen.

Dritter Hauptabschnitt.

Die Principien der Gerechtigkeit oder der gerechten Steuervertheilung.

1. Abschnitt.

Gerechte Steuervertheilung im Allgemeinen.

§. 156. Vorbemerkungen zur Orientirung und Literaturnachweisungen.

S. oben die Vorbemerkungen zu diesem ganzen Kapital, §. 122, 123, in Bezug auf die Literatur, auf deren Kritik und auf die Abweichungen meines eigenen Standpuncts und der Behandlungsweise der Streitfragen, welche daraus hervorgeht.

In der ausdrücklichen Einräumung des Vorrangs der finanzpolitischen und auch der volkswirthschaftlichen Steuerprincipien vor denjenigen der Gerechtigkeit stimme ich mit Nasse, Held u. A. überein. Aus solcher Auffassung folgt aber nicht, wie Held anzunehmen scheint, dass die „Gerechtigkeit" in der Besteuerung überhaupt ein untergeordnetes Moment sei. Das wird auch nicht dadurch begründet, dass es „ein einfaches allgemein anerkanntes und allgemein anwendbares Princip der Gerechtigkeit nicht gebe, wie schon der nie zu schlichtende Streit darüber beweise, ob dem Steuersystem im Ganzen die Proportion oder die Progression zu Grunde liegen müsse" (Held, Gutachten über Personalbesteuerung, S. 24, vgl. auch derselbe in

Digitized by Google

Conrad's Jahrbüchern 1878, II, 236 ff., und über „Gerechtigkeit" in der Volkswirthschaft überhaupt in seinem Grundriss für Vorlesungen über Nationalökonomie, 2. A., S. 71). Ganz richtig sagt dagegen Nasse (Gutachten eb. S. 2): „Daraus (dass nemlich die gerechte Steuervertheilung nicht der erste, alles Andere beherrschende Gesichtspunct sei) darf man aber freilich nicht anderseits, wie es auch in neuerer Zeit nicht selten geschehen ist, die Folgerung ziehen, dass der Gesetzgeber der Rücksicht auf gleichmässige Steuervertheilung sich entschlagen dürfe und dass die Frage, was ist gleichmässige Steuervertheilung, eine müssige sei. Vielmehr sind wir durchaus der Ansicht, dass überall, wo nicht die Erhaltung oder die Zwecke des Staats bestimmte Forderungen stellen — [auch hier räumt Held, Gutachten S. 24, zu viel ein, wenn er sagt, die Frage nach den wirthschaftlichen Interessen der Gesammtheit der Unterthanen, der einzelnen Stände (?) und des Fiscus musse immer in den Vordergrund geschoben werden] — Gleichmässigkeit in der Steuervertheilung herrschen muss und weisen daher die Frage nach dem Princip gleichmässiger Steuervertheilung keineswegs von uns ab, denn ohne einen solchen festen Richtungspunct würde nicht abzusehen sein, wie man eine bodenlose Willkur vermeiden wollte." Auch Neumann (progressive Einkommensteuer S. 106) sagt mit vollstem Recht in Bezug auf das Gerechtigkeitsproblem und Held's Einwände: „was der Gesetzgeber von uns verlangen kann, ist, dass wir uns aus principiellen Gründen für bestimmte principielle Ziele aussprechen. Die Ausführung bleibt natürlich Sache derjenigen, die das Maass der Ausführungsmöglichkeit nach den betreffenden Verhältnissen beurtheilen können. Aber in der Idee das Ziel suchen, das Ideal construiren, das ist uns [d. h. der Theorie] überlassen und daran haben wir fort zu arbeiten." Diesen vortrefflichen und durchaus zutreffenden Worten Nasse's und Neumann's ist nichts hinzuzufügen.

Was Held's weiteren Einwand mit dem Mangel eines einfachen anerkannten und anwendbaren Princips der Gerechtigkeit anlangt, so ist es eben hier die Aufgabe, die den „historischen" Nationalökonomen besonders nahe liegen müsste, alle diese Fragen der gerechten Steuervertheilung aus dem historischen Standpuncte aufzufassen und ferner das Problem gerechter Steuervertheilung in Zusammenhang mit demjenigen gerechter Vertheilung des Nationaleinkommens zu bringen. Ich beziehe mich für den ersten Punct auf die Bemerkungen oben in §. 122, 123, für den zweiten auf die auch für die Steuerlehre grundlegenden Erörterungen in meiner „Grundlegung", besonders im 2. Kapitel (der 1. Ausg., Kap. 2 der 1. Abth. der 2. Ausg.) über „den Bedarf und die Einkommenlehre vom Vertheilungsstandpuncte" §. 94 ff., über die „Conjunctur" §. 76 ff., über die Eigenthumsordnung und über Kapital- und Grundeigenthum im 5. Kapitel (d. h. in der ganzen 2. Abth. der 2. Ausg.). Durch diese Auffassung ergiebt sich eine theilweise verschiedene Motivirung z. B. der Steuerprogression, der höheren Besteuerung des fundirten Einkommens, der eventuellen Freilassung des „Existenzminimums" abweichend auch von Autoren, wie Neumann, sogar v. Scheel, und von Neueren, welche wie G. Cohn, Rob. Meyer gerade gegen die von mir aus meiner Grundauffassung gezogenen Folgerungen polemisiren, während wir alle eigentlich in den steuerpolitischen Forderungen vielfach übereinstimmen, jedenfalls nicht weit auseinander gehen (s. u.). Nur jene Auffassung ermöglicht es aber m. E., zu einer tieferen und festeren Begründung gewisser Gerechtigkeitspostulate und deren Consequenzen in der Besteuerung zu gelangen und Held's u. A. Vorwurf der Willkür abzuweisen. Für den Kernpunct der folgenden Abschnitte beziehe ich mich daher auch auf die genannten Partieen meiner „Grundlegung", was ich u. A. gegenüber der Kritik, welche diese Abschnitte finden mögen, ausdrücklich hervorhebe.

Die Rechtsphilosophen, die gerade die Gerechtigkeitsprincipien in der Besteuerung vor Allem hätten klären müssen, kommen auch hier über vage Allgemeinheiten nicht hinaus und verrathen überall den Mangel nationalökonomischen Verständnisses. (S. die literarischen Angaben oben S. 30.) Auch noch neueste Schriftsteller berühren die Steuerfrage kaum oder mit einigen nichtssagenden Worten, wie z. B. Lasson, Rechtsphilosphie (1882) S. 675: „Princip (für die Besteuerung) die Gerechtigkeit, d. h. die verhältnissmässige Gleichheit. und den Maassstab der gerechten Vertheilung bildet die Leistungsfähigkeit", — was eben erst zu beweisen ist, und eine Antwort, welche, wie die erste Smith'sche Regel, das ganze Problem noch in sich enthält. Auf die Schwierigkeit der Durchführung weist Lasson übrigens auch hin,

Digitized by Google

weshalb der Gesichtspunct der Gerechtigkeit durch den der Zweckmässigkeit ergänzt und modificirt werden müsse. — Auch die Schriften über Ethik streifen diese practische Seite des Gerechtigkeits- und Sittlichkeitsprincips höchstens. v. Jhering ist auch in der Fortsetzung des „Zwecks im Recht" auf dieses Gebiet noch nicht gekommen (s. vorige Auflage S. 284. Note). — Die Vertreter der theoretischen Politik haben die Fragen gleichfalls nicht erheblich gefördert, diejenigen des positiven öffentlichen Rechts, dann die Historiker berühren höchstens einmal eine solche Principienfrage, deren genauere Erörterung ja auch ausserhalb ihrer Aufgabe liegt.

Die Nationalökonomen und Finanz- oder Steuertheoretiker haben sich zwar regelmässig mehr oder weniger eingehend und scharf mit diesen Fragen auseinandergesetzt, aber bei der ihnen, wenigstens früher allgemein, mangelnden historischen Auffassung und bei der gleichfalls fehlenden Behandlung dieser principiellen Fragen der Steuerlehre im Zusammenhang mit der Lehre von der Einkommenvertheilung und der wirthschaftlichen Rechtsordnung sind sie nicht zu festen Ergebnissen gelangt. Gewöhnlich steht Behauptung gegen Behauptung, z. B. in der Controverse in Bezug auf die „Gleichheit der Opfer". Aus der nationalökonomischen Literatur ist daher fast nur auf Schmoller's Grundfragen von Recht und Volkswirthschaft, besonders Abschnitt IV, auch V (S. 94) zu verweisen, wo freilich die Erörterung zu aphoristisch bleibt, dann auf Schmoller's Abhandlung über Gerechtigkeit in der Volkswirthschaft, in seinem Jahrbuch, 1881, wo die Frage aber für die Besteuerung auch nicht näher verfolgt wird. Vgl. sonst noch Mill, B. 5, Kap. 2.

Aus der finanziellen Literatur s. die Citate oben in den §§. 122, 123. Zur Literaturgeschichte der Gerechtigkeitsfragen: Held, Einkommensteuer, S. 121 ff.; Neumann in dem Aufsatze „die Steuer nach der Steuerfähigkeit", in Conrad's Jahrbüchern, besonders B. 35 (N. F. 1) S. 531 ff.; Robert Meyer, Principien, in dem ersten literarhistorischen Abschnitt.

Von Einzelnen u. A. Rau, I, §. 250 ff., Umpfenbach 1. A. I, 104, 118 ff., 2. A §. 70 ff. passim, Pfeiffer, Staatseinnahmen II, 16 und Kap. 3—7; v. Hock, öffentliche Abgaben, §. 5; Stein, 4. A. I. 402 ff., 414 ff., 447 ff., 481 ff., 5. A. passim I, 148 ff., II, 2. S. 346 ff., über die Steuern überhaupt, II, 2, S. 1 ff.; Held, Einkommensteuer, Kap. 5; Neumann, progressive Einkommensteuer, Kap. 4 und in dem genannten Aufsatze, auch passim in seinen anderen Arbeiten über Besteuerung, Preis; Nasse und zum Theil die anderen Gutachter des Vereins für Socialpolitik über Personalbesteuerung; v. Scheel, progressive Besteuerung, Tübinger Zeitschrift B. 31, S. 273; Lehr, kritische Bemerkungen zu den wichtigsten für und wider den progressiven Steuerfuss vorgebrachten Gründen, Hildebrand's Jahrbücher B. 29; Schmoller, preussische Finanzpolitik, Jahrbuch 1877, S. 110 ff.; Roscher, Fin. §. 45 ff.; Schäffle, Steuerpolitik passim, besonders S. 21 ff; Helferich, im Schönberg'schen Handbuche 2. A. III, allgemeine Steuerlehre §. 6 ff.; Vocke, Abgaben passim, u. A. (in der „dritten Stufe" des „Verfassungsstaates") S. 284 ff., 458 ff., 472 ff.

Näher auf meine specielle Auffassung und Behandlung des Gerechtigkeitsproblems in der Besteuerung sind neuerlich besonders G. Cohn und Robert Meyer eingegangen S. G. Cohn, Fin. Buch 1, Kap. 3, B. 1, Kap. 1, derselbe in der Abhandlung über die Einkommensteuer im Kanton Zürich, Conrad's Jahrbücher B. 35 (N. F. 1), wo S. 206 ff. eine specielle Polemik gegen meine Trennung der beiden Standpuncte (s. auch Cohn's Fin. S. 248), auch sonstige Abhandlungen Cohn's streifen das Problem, vgl. u. A. „Ehre und Last in der Volkswirthschaft" in der Tübinger Zeitschrift 1881 und in den Volkswirthschaftlichen Aufsätzen (1882) S. 267. — Robert Meyer's Principien der gerechten Besteuerung, Abschnitt III, sind die umfassendste Untersuchung der im Folgenden erörterten Puncte, daselbst in Kap. 5 die Ablehnung meiner Auffassung bezüglich des „socialpolitischen" Standpuncts, also meiner Motivirung der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit im wahren Sinne des „Opferprincips" (progressiver Steuerfuss u. s. w.), nicht ebenso meiner steuerpolitischen Forderungen; wie der Verfasser in einer Selbstanzeige in Schmoller's Jahrbuch (1884, S. 983) sagt: er „lehne eine solche socialpolitische Richtung der Besteuerung (wie ich sie befürwortete) keineswegs ab, bestreite nur, dass darin das Moment der gerechten Steuervertheilung liege". — Helferich's Polemik im Schönberg'schen Handbuch (2. A. III, S. 139) wurde schon oben S. 209 erwähnt und zurückgewiesen.

Im Einzelnen mit vielerlei Abweichungen (z. B. in Betreff der Auffassung der indirecten Steuern, der Monopole), aber doch im Ganzen auf dem Boden den meinigen

Digitized by Google

verwandter Anschauungen steht Constantin Frantz in seiner Schrift über die sociale Steuerreform (1881). Er will die Steuerreform sogar zur Grundlage der Socialreform machen und sucht überall das Steuerwesen nach seiner socialen Bestimmung aufzufassen (Vorwort, auch S. 45 ff.). Auch wenn die Ausführungen von Frantz zeigen, dass der Verfasser auf diesem Gebiete nicht Fachmann ist und deshalb in Kritik wie Thesen manche Irrthümer begeht, kann man ihm m. E. doch in Vielem nur beistimmen.

Stein ist mittlerweile in der fünften Auflage seiner Finanzwissenschaft gegen gewisse steuerpolitische Tendenzen, welche aus der „socialen Steuerpolitik" möglichen Falles und zum Theil in der That hervorgehen, in scharfer Polemik aufgetreten, in dem Abschnitt über „Finanzwissenschaft und Staatssocialismus" (I, 148 bis 160). Auf diese und andere Stein'sche, auch gelegentlich Roscher'sche Bedenken habe ich in umfassenderer Ausführung in den Aufsätzen unter dem Titel des oben genannten Stein'schen Abschnitts geantwortet, in der Tübinger Zeitschrift 1887. Auf dieselben möchte ich mich auch R. Meyer und G. Cohn gegenüber mit zur Begründung meines Festhaltens an dem schon in der ersten Auflage in diesen Abschnitten (§. 396 ff.) vertretenen Standpuncte, daher für das Folgende, beziehen. Gegen diese Aufsätze sind in der „Allgemeinen Zeitung" (August 1888) einige anonyme Artikel erschienen.

Den Standpunct des unbedingten ökonomischen Individualismus auch auf diesem Gebiete nehmen die unglaublich einseitigen, aber scharfen und folgerichtigen Theoretiker der deutschen Freihandelsschule ein, die Faucher, Michaelis, Wolff u. a. m. S. die oben S. 18 genannten Arbeiten; besonders die Debatten auf dem 17. volkswirthschaftlichen Congress 1867 zu Hamburg, über Staats- und Gemeindesteuern (Volkswirthschaftliche Vierteljahrschrift 1867, B. 3), im Danziger Congress 1872 über Schulgeld (eb. 1872, B. 3). Gut ausgewählte Citate bei Neumann, progressive Einkommensteuer, S. 66 ff., 212 ff.

Einigermaassen hat Cohn Recht, wenn er meint: „das System der freien Concurrenz als System einer Volkswirthschaft ist gerade so sehr (?) eine Utopie wie das System des consequenten Socialismus" (Conrad's Jahrbücher B. 35, S. 216). Aber jene Manchesterschule in England und Deutschland hat doch immerhin auf dem Gebiete der Besteuerung wie auf anderen wirthschaftlichen Gebieten nach einer Annäherung an dies System auch in der Praxis, und zeitweilig nicht ohne Erfolg, gestrebt. Sie wurde dabei gerade durch die verführerische „logische Folgerichtigkeit" ihrer Gedanken und Forderungen unterstützt und in weiten, auch politisch gebildeten Kreisen sind in Steuerfragen diese Gedanken und Folgerungen noch nicht völlig verdrängt, weil sie eben dem gesammten Ideenkreise des ökonomischen Individualismus verwandt und daher den zahlreichen bewussten und unbewussten Anhängern dieser Richtung einigermaassen selbstverständlich erscheinen und sympathisch sind.

Cohn urtheilt hier a. a. O. wie sonst mehrfach über diese theoretische und practische Richtung der Freihändler zu abschätzig. — Auch die Verbreitung ähnlicher Ansichten im Ausland, so in der französischen Finanzliteratur zeigt, dass Cohn mit Unrecht (a. a. O. S. 217) der „unzureichenden Steuertheorie der letzten Menschenalter" vorwirft, sie habe überhaupt gar keine Consequenz und die principielle Gerechtigkeit fehle ihr einfach deshalb, weil sie zu keinem klar anerkannten Princip gelange. Das ist eben der Irrthum, den ich nicht theile, indem ich von dem „rein finanziellen" Besteuerungs-Standpunct aus die freihändlerische Auffassung für folgerichtig halte (s. unten). Leroy-Beaulieu (1. A. I, 131 ff.) weiss z. B. die Theorie der Progressivbesteuerung einfach nur als eine „sentimentale et non pas rationelle" zu characterisiren. Auch an Sticheleien über „deutsche Ideologie" fehlt es bei Erörterung solcher Puncte in der französischen Literatur nicht.

Während nun bei aller tiefen Verschiedenheit der Auffassungen doch alle bisherigen Theoretiker und Practiker darin einig waren, dass hier überhaupt Probleme der Gerechtigkeit im Steuerwesen vorlägen, welche der Eine so, der Andere so zu lösen suchte, weil er diese Lösung für die „gerechte" hielt, hat sich Sax in seiner Grundlegung der theoretischen Staatswirthschaft auf einen völlig anderen Standpunct gestellt. Er findet hier überhaupt gar kein Problem der Gerechtigkeit, die Beweisführung mit Gerechtigkeitsmomenten lehnt er daher folgerichtig ab und glaubt, indem er die betreffenden einzelnen Streitfragen in der Frage nach dem individuellen Ausmaass und der concreten Höhe der Steuer zusammenfasst, Alles durch

Digitized by Google

die Subsumtion der Steuer unter den Begriff des ökonomischen Werthungsvorgangs mit rein ökonomischen Argumenten entscheiden zu können (s. besonders §. 81—83 bei Sax). Ich habe dieser Auffassung nicht beizutreten vermocht, (s. oben S. 27 und S. 296). In den Ergebnissen weicht indessen Sax von mir und Anderen wiederum nicht so sehr ab.

§. 157. Unter den gegen mich polemisirenden und meine Ansicht kritisirenden Erörterungen sind diejenigen von G. Cohn, besonders in dem genannten Aufsatz in Conrad's Jahrbüchern, die objectivsten, schärfsten und eingehendsten. Gleichwohl haben sie mich nicht überzeugt und im Kern meiner Auffassung m. E. nicht widerlegt. Mehrfach werden mir auch Meinungen imputirt, die ich selbstverständlich nicht gehegt habe, z. B. als ob ich verkennte, dass in früherer Zeit, vor der „staatsbürgerlichen" Periode, schon von der Obrigkeit auf allgemeine und gleichmässige Besteuerung öfters hingezielt worden sei, wie etwa bei bestimmten einzelnen Steuern (Beispiele wie das von Cohn, Conrad's Jahrbücher, B. 35, S. 215 Note, lassen sich natürlich leicht vermehren, aus den verschiedensten älteren und neueren Perioden und Ländern, s. schon oben S. 286 und überhaupt die Bestimmungen beim „gemeinen Pfennig", Fin. III, §. 22). Selbst höhere Belastungen der Reicheren, um Aermere zu entlasten, kommen vor, wie nach dem alten französischen Steuerrechtssatz: le fort portant le faible. Aber regelmässig hat die ständische Steuerverfassung Privilegien, Exemtionen, und selbst bei allgemeinen Steuern, wie dem gemeinen Pfennig (und ähnlichen in England, Frankreich) wird höchstens eine Mitbesteuerung Vornehmerer in mässigem, nicht einmal einem richtigen proportionalen Steuerfuss entsprechenden Betrage, geschweige eine reelle Höherbelastung ins Auge genommen: was eben meine Auffassung bestätigt.

Die Unterscheidung von „Geschichtsepochen", wie der ständischen, absolutistischen, staatsbürgerlichen, socialen beruht natürlich auf einer gewissen Abstraction, aber in dem Sinne wie ich und Andere, Lassalle, Rodbertus, Stein u. s. w. sie brauchen, lässt sie sich auch Cohn's (a. a. O.) und Anderer Polemik gegenüber festhalten und dient sie dann zu einer Klärung, welche auf keine andere Weise erreicht wird (siehe meinen genannten Aufsatz in der Tübinger Zeitschrift 1887, S. 70 ff. über diesen Punct). In jeder solchen Epoche treten bestimmte leitende Ideen hervor, die gewiss nicht immer, zumal früher, die Volkswirthschafts- und Finanzpolitik allein und bloss folgerichtig nach Einer solchen Idee bestimmten, aber die doch auch hier die Hauptrichtung beherrschten. Den Zeitgenossen, wiederum zumal früher, wird das selten zum klaren, zum „wissenschaftlichen" Bewusstsein gekommen sein. Aber die Aufgabe gerade der Wissenschaft ist es doch, solche leitende Ideen aus den einzelnen Thatsachen und Maassregeln abzuleiten, herauszuschälen und ebenso die bewusst oder unbewusst dabei als Motive des Handelns einwirkenden Momente, Ansichten, Gedanken aufzusuchen.

Von einem solchen Bestreben geleitet, gelangte ich zur Unterscheidung des „rein finanziellen" und des „socialpolitischen" Standpuncts; fand ich gewisse Ideen, welche mir von jedem dieser Standpuncte aus die folgerichtigen, von dem anderen aus folgewidrigen, zum Theil gar nicht zu verstehenden zu sein schienen; gelangte ich zu der Annahme einer Beziehung der beiden Standpuncte zu den auch von mir so genannten Phasen der „staatsbürgerlichen" und der „socialen" Epoche, und suchte ich nun auch nachzuweisen, dass hier, wie immer in solchen Dingen, eine gewisse, einem leitenden Gedanken, einem Princip immanente Logik die Entwicklung der Besteuerung in Theorie und Praxis beherrscht und so in Einklang mit den leitenden Ideen der Epoche setzt, Ideen, welche hier, wie ebenfalls stets, wieder in Einklang mit politischen, sittlichen, volkswirthschaftlichen Anschauungen der Zeit sind. Die „rein finanzielle" Besteuerung schien — und scheint — mir nun in der That durchaus die Consequenz des Ideenkreises, welcher den Inhalt des „ökonomischen Individualismus" bildet, zu sein. Diesen Ideenkreis haben aber die „consequenten Köpfe" der Freihandelsschule, besonders der deutschen, „für welche ich, nach Cohn, meine Vorliebe selten verläugne", allerdings am Folgerichtigsten ausgebildet und in demselben sind gerade sie wieder zu den ihnen „gerecht" erscheinenden steuerpolitischen Forderungen am Folgerichtigsten gelangt.

Indem ich das anerkenne und danach meine Beweisführung einrichte, dabei dieser logischen Folgerichtigkeit meine Achtung zolle, begehe ich aber doch nicht den Fehler, welchen mir Cohn u. A. m. vorwerfen, die Gerechtigkeitsforderungen dieser Theoretiker zu billigen. Ich verwerfe sie vielmehr im Ganzen und gehe

Digitized by Google

darin ja wieder Diesem und Jenem zu weit. Aber ich verwerfe sie nicht als unrichtige Consequenzen einer richtigen Theorie, sondern als richtige Consequenzen einer falschen Theorie; zum Theil in der Art argumentirend, dass ich aus diesen Consequenzen gegen die Theorie und damit gegen die Anschauungen, welche in der „staatsbürgerlichen" Periode die beherrschenden sind, Schlüsse ziehe. Dabei erkenne ich gerade an, dass man in dieser Periode bei der Einrichtung der Besteuerung vielfach anders, und öfters schon mit vollem Bewusstsein anders verfuhr, als „vom rein finanziellen Standpuncte aus" zu erwarten, zu verlangen gewesen wäre. Das war sachlich richtig, jedoch logisch folgewidrig, beweist aber damit, dass die Voraussetzung, die Grundanschauung, von der aus man zu einer logisch richtigen, aber sachlich unhaltbaren Consequenz gelangte, falsch sein muss. Damit glaube ich das Ungenügende der theoretischen Grundlage der „rein finanziellen" Besteuerung erwiesen zu haben, und besser, überzeugender, als sonst gegen die Consequenzen dieser rein finanziellen Besteuerung, wie den proportionalen Steuerfuss u. s. w., argumentirt worden ist.

Der Identificirung der theoretischen Volkswirthschaft des ökonomischen Individualismus (oder der „freien Concurrenz") mit den historischen Volkswirthschaften der „staatsbürgerlichen" Periode, welche mir meine Kritiker, besonders Cohn, implicite vorwerfen, habe ich mich dabei durchaus nicht schuldig gemacht. In jeder solchen „Periode", wie bei dem geschichtlichen Zusammenhang selbstverständlich ist, ringen verschiedene Anschauungen miteinander, die wirkliche Entwicklung ist die Resultirende aller dieser Einflüsse und Alles vollzieht sich nur im langsamen historischen Fluss. Auch die „Idee der Gerechtigkeit" kommt mit den Wandlungen, welche sie durchmacht, erst allmälig zur Verwirklichung. Aber eine Grundanschauung tritt doch auch hier regelmässig wieder besonders hervor, so gerade seit der, doch wesentlich erst in dieser Periode erlangten theoretischen Durchdringung des Besteuerungsproblems, die überall, in Theorie und Praxis, in Motiven und Fassungen der Steuergesetze unverkennbare Bestrebung, welche eben dieser Periode allein für richtig gilt, durch die Besteuerung so wenig als möglich ändernd in die individuelle Einkommen- und Vermögensvertheilung einzugreifen: daher die principielle Ablehnung des progressiven Steuerfusses, der reellen Vermögensbesteuerung, die Bedenken gegen Erbschaftssteuern, gegen höhere Besteuerung des fundirten Einkommens; m. a. W. das principielle Festhalten an der Proportionalbesteuerung, mit einzelnen practischen Zugeständnissen, wie der Steuerfreiheit des Existenzminimums, wenigstens von directen Personalsteuern, der Verwerfung oder möglichsten Beschränkung von Verbrauchssteuern auf erste Lebensbedürfnisse, mit kopfsteuerartiger oder gar umgekehrt progressiver Wirkung (Salz-, Mahlsteuer), der Annahme von Degressivscalen bei Einkommensteuern, aber um so mehr unter Ablehnung der Progressivscala von einer gewissen Einkommenhöhe an und der Festhaltung des Proportionalfusses für alles Einkommen darüber hinaus.

Erst durch Hinzukommen ganz anderer Ideen, „socialer" oder „socialpolitischer", werden auch andere steuerpolitische Ziele begründet. Diese Ziele und die ihrer Verwirklichung dienenden Forderungen und Maassregeln beruhen aber eben auf einer anderen Auffassung vom Richtigen und Gerechten in der Volkswirthschaft und in Betreff der Vertheilung der Steuerlasten in der Staatsgesellschaft. Diese andere Auffassung ist wieder die Consequenz einer kritischen Stellungnahme zu den Ergebnissen des auf dem Boden der wirthschaftlichen Rechtsordnung des freien Concurrenzsystems sich im privatwirthschaftlichen Verkehr vollziehenden Einkommen- und Vermögens-Vertheilungsprocesses. Von diesem kritischen Standpuncte aus lehnt man nicht mehr Steuern und Steuereinrichtungen principiell ab, welche, richtig verstanden, allerdings, wie die Progressivscala, die reelle Vermögenssteuer u. s. w., die ökonomische Wirkung haben, ändernd in die individuelle Einkommen- und Vermögensvertheilung einzugreifen, weil man diese Wirkung principiell nicht mehr, wie ganz folgerichtig auf dem anderen, dem früheren Standpuncte, ablehnt, sondern gerade sie für richtig und gerecht hält. —

Ueber die Wahl des Namens für den zweiten steuerpolitischen Standpunct kann man ja in Zweifel sein. Ich habe ihn den „socialen" oder „socialpolitischen" genannt, neuerer Terminologie in der Nationalökonomie folgend. Den ersten, den „rein finanziellen" könnte man auch den „individualistischen" Standpunct, nach derselben Terminologie, nennen.

Digitized by Google

Der Ausdruck „social", „sociale Phase" hat mir von historisch-nationalökonomischer Seite, mit der hier üblichen superklugen Ueberlegenheit, gelegentlich den Vorwurf des „unhistorischen" Verfahrens eingetragen. Denn eine „sociale" Frage habe es nicht nur immer gegeben, auch die Besteuerung habe stets ihre „sociale" Seite gehabt, ihre Durchführung und Einrichtung ihr sociales Problem enthalten. Das läugnet kein Verständiger, aber es ist das nur eine der vielen wirthschaftsgeschichtlichen „Binsenwahrheiten", die mindestens nicht mehr Werth haben, als die den „Dogmatikern" vorgeworfenen, — nebenbei bemerkt, auch nicht seltener sind.

Der Unterschied der „socialen" Frage und der „socialen" Seite aller Wirthschafts-, Finanz-, Steuerfragen jetzt und früher ist eben der, dass dank der gewonnenen theoretischen Erkenntniss des Vertheilungsprocesses im freien Verkehr, der Stellung, Function und Wirkung des Privateigenthums an den sachlichen Productionsmitteln in diesem Process, dank der Feststellung der Vorgänge, in welchen und durch welche sich dieser Process vollzieht, das Endergebniss des letzteren jener berechtigten Kritik unterliegt, deren Consequenz dann wieder die „sociale Steuerpolitik" ist. Die „rein finanzielle" („individualistische") Steuerpolitik war begreiflich vor der Gewinnung dieser theoretischen Erkenntniss, entsprach daher auch den Anschauungen über das Wirthschaftsleben in der „staatsbürgerlichen" Epoche. Mit der Verbreitung jener Erkenntniss ringt sich überhaupt die „sociale" Phase durch und wird das auch in der Steuerpolitik thun. Allen früheren „socialen" Strömungen gegenüber ist die moderne „sociale Phase" wegen dieser Erkenntniss und deren Folge, der kritischen Stellungnahme zu den Ergebnissen des Vertheilungsprocesses, etwas Grundverschiedenes, — eine Verschiedenheit, welche durch die fundamentalen zwei weiteren Verschiedenheiten der modernen Verhältnisse von allen früheren Perioden nach der Seite ihrer practischen Bedeutung noch mehr gesteigert wird: durch die moderne Productionstechnik, mit der keine frühere einen Vergleich aushält und welche wieder das Zufallen ihrer Ergebnisse zumeist an die Privateigenthümer der sachlichen Productionsmittel so misslich erscheinen lässt, und durch das auf allgemein verbreiteter Elementarbildung beruhende Classenbewusstsein der unteren, arbeitenden Stände. An den Consequenzen aller solcher durchaus modernen Verhältnisse kommt man in Volkswirthschaft und Finanzen auf die Dauer nicht vorbei; die „sociale Steuerpolitik" ist nur eine dieser Consequenzen, aber, in diesem Zusammenhang erfasst, auch erst hinreichend begründet, m. E. allein erst begründet, während alle anderen „Begründungen" der einzelnen Puncte dieser Politik doch nur auf Opportunitätserwägungen und höchstens auf Billigkeitsgesichtspuncten beruhen. Die Richtigkeit dieser Erwägungen und Gesichtspuncte bestreite ich nicht, ich bediene mich ihrer selbst mit zur Beweisführung, aber ich halte sie allein nicht für durchschlagend beweiskräftig.

Schwach und unwissenschaftlich ist es natürlich, mit dem grossen Haufen blinder Antisocialisten, die „bedenklichen" Steuerforderungen, zu welchen man in der „socialen Phase", vom socialpolitischen Standpunct aus kommt, z. B. in Bezug auf indirecte Verbrauchssteuern, Steuerprogression, Vermögenssteuer u. s. w. dem „Socialismus", etwa gar einzelnen „Socialisten", deren Doctrinarismus, deren Agitation zur „Schuld" zu schieben. Vielmehr handelt es sich eben auch hier, wie im Socialismus überhaupt, um gewisse Anschauungen und Forderungen, die mit der geschichtlichen Entwicklung der Besitz- und Erwerbsverhältnisse und nicht minder mit der wachsenden Einsicht in den Zusammenhang der ökonomischen Dinge nothwendig entstehen. Namentlich ist hier von entscheidender Bedeutung die Erkenntniss des Einflusses des „Rechts", speciell des Privatrechts auf die „Wirthschaft", die Erkenntniss der Bedingtheit der Vertheilung des mit Hilfe sachlicher Productionsmittel durch die Arbeit gewonnenen Ertrags unter die bei der Production betheiligten Besitz- und Arbeitsclassen und unter die Einzelnen durch das Privateigenthum an jenen Productionsmitteln. Klagen wider den „Doctrinarismus" derjenigen, welche z. B. der Belastung der unteren Classen mit überwälzten indirecten Verbrauchssteuern Nachtheile und endgiltige Nachtheile zuschreiben, weil sie eine Weiterwälzung dieser Steuern vom Arbeiter u. s. w. auf Dritte bezweifeln, und welche daher, wenn jene Steuern nicht entbehrlich sind, Abhilfe durch compensirende Steuern auf die besitzenden und wohlhabenderen Classen verlangen, sind deshalb auch ganz ungerechtfertigt.

Digitized by Google

Nach dem Gesagten glaube ich an meiner Auffassung und Behandlung der „Gerechtigkeitsprincipien", wie ich sie in der ersten Auflage (S. 282 ff.) gab, festhalten zu dürfen und zu müssen, auch Cohn, R. Meyer, Helferich u. A. gegenüber.

Immerhin hebe ich aber nochmals hervor, dass wir mehr in den Motivirungen, als im Inhalt und den practischen Forderungen der „socialen Steuerpolitik" auseinandergehen, wenngleich es auch in letzterer Hinsicht nicht an Differenzpuncten fehlt.

§. 158. Einleitung.

„Was ist das Gerechte?" Diese Urfrage des denkenden Menschen kann auch an die Spitze der Erörterungen über die Principien der Gerechtigkeit in der Besteuerung gestellt werden, hier in der Fassung: „was ist gerechte Besteuerung?" Jene allgemeine Frage eingehend philosophisch zu beantworten, dazu ist natürlich hier nicht der Ort. Es ist nur daran zu erinnern, dass alle Schwierigkeiten der Beantwortung derselben hier in der Erörterung der speciellen Frage wiederkehren. Merkwürdiger Weise ist dies aber in der Finanzwissenschaft nicht allgemein empfunden worden. Sonst wären nicht manche sehr bestreitbare, mindestens nur sehr relativ wahre Sätze über die „gerechte" Besteuerung ohne Beweis aufgestellt und wäre nicht mit diesen Sätzen wie mit Axiomen und unmittelbar in der Praxis anwendbaren Lehren operirt worden. Man hätte in Streitfragen auch öfters eingesehen, dass man sich nicht verständigen könne, weil man schon im Ausgangspunct, in der Grundanschauung über das, was in der Besteuerung „gerecht" sei, abweiche und deshalb nothwendig in den Consequenzen, in der Aufstellung bestimmter „Gerechtigkeitsforderungen" für die Besteuerung gleichfalls auseinander gehen müsse.

Für unsere Zwecke in der Finanzwissenschaft und in der Steuerlehre ist es nun vor Allem nothwendig, genügt es aber auch, sich über folgende drei Puncte klar zu werden: über die historische Relativität der „Steuer-Gerechtigkeit", über die Abhängigkeit des Urtheils bezüglich der letzteren von dem Urtheil über unser privatwirthschaftliches Concurrenzsystem (§. 159 ff.) und schliesslich auch über den Einfluss von Arbeitstheilung und Technik auf die Anwendung der Gerechtigkeitspostulate in der practischen Ausgestaltung und Durchführung der Besteuerung (§. 161).

I. Relativität der Steuer-Gerechtigkeit.

Auch das „Gerechte", wie alles „Sittliche" überhaupt, ist nichts Absolutes, sondern etwas zeitlich (historisch) und örtlich Relatives, durch die Cultur des Volks Be-

Digitized by Google

dingtes. Von der „Gerechtigkeit" in der Besteuerung gilt das in besonderem Maasse.

Wir dürfen daher auch nicht unsere moderne Anschauung zum allgemein giltigen Maassstab anderer Zeiten und Völker nehmen. Die ehemaligen ständischen Steuerfreiheiten und Privilegien z. B. stehen im Einklang mit den gesammten Rechtsverhältnissen jener Zeit, mit der eigenthümlichen ständischen Gliederung der Bevölkerung. Sie sind für jene Periode nicht kurzweg „ungerecht" zu nennen, selbst in dem Falle, wo es sich um wahre Steuerfreiheiten (§. 120) handelte.

Wir fassen jetzt die Frage der „gerechten" Besteuerung nur für unsere moderne Cultur- und Rechtsperiode ins Auge. Hier können wir in der That die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung als Axiome der Gerechtigkeit in unserem, modernen Sinne betrachten, welche mit unserem Begriff der persönlichen und politischen (staatsbürgerlichen) Freiheit und Gleichheit gegeben sind, d. h. wir verstehen sie „individualistisch", von Einzelnem zu Einzelnem, so dass jeder Einzelne, im Princip wenigstens, als Glied der staatlichen u. s. w. Gemeinschaft, steuerpflichtig ist, nach dem Grundsatz der Allgemeinheit, und alle Einzelnen untereinander „gleichmässig" besteuert werden, — im Unterschied von der „ständischen" Periode, wo die Gerechtigkeit in der Besteuerung in der vertragsmässigen Regelung zwischen Fürst und Ständen und in der Vereinbarung über die Vertheilung der Steuerlast unter den Ständen gefunden ward, daher eventuell in der allgemeinen und gleichmässigen, jedenfalls der verabredeten Belastung von Stand zu Stand.

Aber nicht nur bleiben hier grosse Schwierigkeiten bei der Anwendung dieser einfachen Axiome auf die practischen Steuerprobleme bestehen: es ist öfters auch in der blossen Theorie schwierig, die richtige und consequente Anwendung zu bezeichnen. Und noch mehr, auch wenn die „Gerechtigkeit" an sich für unsere Periode in dem „individualistischen" Sinne der beiden Axiome feststeht, fragt sich doch, wie denn nun beide Sätze zu verstehen seien, was „allgemeine" und vollends was „gleichmässige" Besteuerung im Sinn der „Gerechtigkeit" sei.

Denn das eben ist die eigentliche theoretische Streitfrage, deren Beantwortung auch jeder Anwendung der Sätze in der Praxis voran gehen muss. Diese Beantwortung ist aber nicht einfach und nicht unbedingt. Sie kann nur historisch-relativ sein, heute lautet sie anders als in der ständischen Gesellschaft, bei weiterem Durchringen socialer Auffassung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse anders, als heute noch überwiegend. Erst allmälig ringen sich veränderte, neue Anschauungen über „Gerechtigkeit", wie im ganzen socialen und wirthschaftlichen Leben, so auch in der Einrichtung des Finanz- und Steuerwesens, zur Geltung. Von besonderer Bedeutung ist hier nun der folgende Punct für das Problem der „Steuer-Gerechtigkeit" in unserer Geschichtsepoche.

Digitized by Google

II. — §. 159. Die gerechte Steuervertheilung im Zusammenhang mit der Function des privatwirthschaftlichen Concurrenzsystems betrachtet.

Das Urtheil über das, was „gerechte" Besteuerung sei und was diese dann in der Praxis verlange, wird wesentlich bedingt von der Beurtheilung der bestehenden Einkommen- und Vermögensvertheilung, wie sie sich unter dem geltenden Rechte der freien Concurrenz im privatwirthschaftlichen System gestaltet: daher bei der heutigen persönlichen Freiheit, bei dem nicht ausschliesslich, aber weit überwiegend vorhandenen Privateigenthum der Privatwirthschaften an den sachlichen Productionsmitteln, an Boden und Kapital, und bei der Vertragsfreiheit.

A. Wer dieses System als das unbedingt richtige und allein gerechte betrachtet, wie die liberale Oekonomik der physiokratisch-Smith'schen Schule es thut, der muss folgerichtig auch die bestehende Einkommen- und Vermögensvertheilung, das Product dieses Systems, als ganz allein richtig und gerecht ansehen, — eine Consequenz, welche die schärferen Denker der Schule auch gezogen und bestimmt formulirt haben.

(Grundlegung §. 117, 121 ff., 126, 129, 134, mit den literarischen Noten, besonders in der 2. Auflage S. 223, 240.)

Für den, der also urtheilt, ist aber dann auch die bestehende Einkommen- und Vermögensvertheilung eine nicht weiter zu discutirende Thatsache, welche an sich und mit allen ihren ökonomischen und socialen Consequenzen hingenommen werden muss. Eine dieser Consequenzen ist nun, dass ein und derselbe Ausgabebetrag den Personen mit verschiedener Höhe und verschiedenen Quellen des Einkommens und überhaupt in verschiedener ökonomischer Lage einen verschiedenen Druck (ein verschiedenes Opfer) verursacht oder umgekehrt, dass die Leistungsfähigkeit dieser Personen nach diesen ökonomischen Momenten dem gleichen Ausgabebetrag gegenüber verschieden ist.

Für die Besteuerung ergiebt sich dann die Consequenz, dass sie an der als richtig und gerecht geltenden Einkommen- und Vermögensvertheilung an sich möglichst nichts ändern soll, d. h. dass sie, da natürlich jedem Einzelnen in der Steuer etwas genommen wird, in den Relationen der individuellen Einkommen- und Vermögensverhältnisse zu einander nichts verschiebt. Die Besteuerung wird daher hier folgerichtig auf den

Digitized by Google

Zweck der Deckung des Finanzbedarfs streng beschränkt und der früher (§. 82) hervorgehobene und in diesem Werk gerechtfertigte „socialpolitische" Zweck der Besteuerung wird abgewiesen.

Die Consequenzen dieses Standpuncts für die Auffassung der „Gerechtigkeit" in der Besteuerung und für die Postulate der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit sind dann im Wesentlichen in Kürze die folgenden.

Am Characteristischsten und am Meisten pointirt treten diese Consequenzen wohl bei einzelnen freihändlerischen Theoretikern, so auf den volkswirthschaftlichen Congressen hervor (s. die Citate in §. 156). Die blosse (selbst proportionale, nicht progressive) Einkommensteuer wird hier gelegentlich, weil sie eine Verletzung des Princips von Leistung und Gegenleistung sei, als „communistisch" oder als „dicht an die Grenze des Communismus" streifend bezeichnet. Aehnlich in Frankreich (selbst nach 1871 noch!) Thiers.

Die einzelnen Sätze im Text finden ihre Erläuterung und Kritik in den späteren Abschnitten.

1. Die Allgemeinheit wird wörtlich genommen, daher ist insbesondere jeder Staatsangehörige, einerlei ob sein Einkommen gross oder klein, ob Renten- oder Arbeitseinkommen u. s. w. im Princip steuerpflichtig. Keine Steuerfreiheit des sogenannten Existenzminimums (§. 167).

2. Die Gleichmässigkeit wird als „gleiche Verhältnissmässigkeit der Steuer zum Einkommen" aufgefasst, d. h. im Princip soll ein Jeder die gleiche Quote Steuer von seinem Einkommen entrichten: „Proportional"-Besteuerung oder der gleiche Procentsatz von allem Einkommen, also Abweisung der „Progressiv-"Besteuerung d. h. des stärker als das Einkommen steigenden Steuerfusses für grösseres Einkommen. Auch gleiche Besteuerung des Arbeits- und Renteneinkommens und Schonung des einzelwirthschaftlichen Vermögens- und Kapitalbesitzes, daher Beschränkung der Besteuerung auf die Quelle des Einzel-Einkommens.

Vermögens- und Kapitalsteuern (wenigstens als Regel, also von abnormen Zeitverhältnissen abgesehen, §. 132, 134) demnach nicht als eigentliche (reelle) solche Steuern, welche das Vermögen bez. Kapital des Einzelnen vermindern, sondern nur eventuell als nominelle Vermögenssteuern, welche bloss Formen der Einkommensteuer sind. Streng folgerichtig auch die Ablehnung jener Begründung der Progressivbesteuerung des grösseren Einkommens und der höheren Besteuerung des Renteneinkommens mit dem Hinweise auf die „grössere Leistungsfähigkeit" der Bezieher dieses Einkommens oder auf den „geringeren Druck", das „kleinere Opfer", des gleichen Steuerbetrags für diesen Einkommenbezieher im Vergleich zum ärmeren: denn diese allerdings unbestreitbaren Thatsachen der grösseren Leistungsfähigkeit und des geringeren Steuerdrucks sind wieder nur Consequenzen der bestehenden Einkommen- und Vermögensvertheilung, an welcher nichts verändert werden soll und darf, eben solche Consequenzen wie die vorerwähnte, dass der gleiche Ausgabebetrag Personen ungleichen Einkommens verschieden trifft. Eben deshalb er-

Digitized by Google

scheint auch von diesem Standpuncte aus Neumann's, Scheel's u. A. „Begründung" der Progressivbesteuerung, so richtig sie an sich ist, nicht beweiskräftig und der Einwand der Gegner nicht unrichtig. Die Progressivbesteuerung und die höhere Besteuerung des Renteneinkommens ist vielmehr hier nicht principiell an sich, sondern nur zur Ausgleichung etwaiger umgekehrt progressiv wirkender Besteuerung des kleinen und des blossen Arbeitseinkommens (z. B. in Folge starker Verbrauchsbesteuerung) zu rechtfertigen, — freilich hier auch vom Standpunct „gerechter", d. h. hier wahrer Proportionalbesteuerung zu verlangen.

Der mit diesen Ausführungen vorläufig wohl genügend erläuterte Gesichtspunct bei der Besteuerung kann, zum Unterschied von dem folgenden, der rein finanzielle oder fiscalische, allenfalls auch der individualistische genannt werden. Die Gerechtigkeit der gezogenen Folgerungen für die Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung ist nicht anzufechten, wenn man die Prämisse zugiebt: die Richtigkeit und Gerechtigkeit der Einkommen- und Vermögensvertheilung im privatwirthschaftlichen System der freien Concurrenz. Die Consequenzen stehen und fallen mit der Prämisse.

B. Diese Prämisse ist jedoch, jedenfalls wenigstens in dieser Allgemeinheit, wie die liberale Oekonomik sie aufstellt, nicht als richtig anzuerkennen.

S. Näheres zur Kritik in meiner Grundlegung a. a. O. Die Behauptung der Schule, dass die bestehende Einkommen- und Vermögensvertheilung richtig und gerecht und allein richtig und gerecht sei, weil sie das Product der freien Concurrenz, ist eines Theils eine petitio principii, anderen Theils ignorirt sie völlig den Einfluss der geschichtlich überkommenen, in das System der freien Concurrenz als „wohlerworbene Rechte" herüber genommenen, aber auf ganz anderer Rechtsbasis entstandenen Privat-Besitzverhältnisse. (Grundlegung §. 124, 125, 299 ff., 313 ff., 369 ff.)

Die Consequenz, welche für die Besteuerung gezogen wird, dass nemlich jene Einkommen- und Vermögensvertheilung in ihren Relationen der Einzeleinkommen und Vermögen zu einander ein Noli me tangere sein müsse, ist daher in dieser principiellen Allgemeinheit unrichtig. Es darf und muss vielmehr noch ein zweiter Gesichtspunct neben dem rein finanziellen für die Besteuerung aufgestellt werden: der socialpolitische, kraft dessen die Steuer nicht nur Mittel zur Deckung des Finanzbedarfs, sondern zugleich ein solches Mittel dazu ist, welches in die bei freier Concurrenz entstandene Einkommen- und Vermögensvertheilung corrigirend mit eingreift.

(Grundlegung §. 99, 105, besonders in der 2. Auflage, und oben §. 82.) Es hat dies namentlich in der Weise zu geschehen, dass zwischen ökonomischem „Verdienen" und „Gewinnen aus Conjuncturen" möglichst unterschieden wird — ein practisch schwieriges Problem bei der Flüssigkeit der Grenzen dieser zwei Erwerbe, aber ein in dem practisch genügenden Maasse nicht unlösbares Problem. Es ist ferner auch im gewöhnlichen ökonomischen Erwerbsprocess der Erwerb aus Arbeit und der Rentenbezug (Grund- und Kapitalrente) mehr zu unterscheiden

und die Thatsache zu berücksichtigen, dass der grössere Erwerb und die Vermögensbildung, welche er ermöglicht, regelmässig neben der persönlichen Leistung das Mitspielen des Factors „Glück" im grösseren oder geringeren Maasse bedingt. Weiter kann erst von diesem socialpolitischen Standpuncte, nicht schon von dem finanziellen aus, jene an sich unbestreitbare Thatsache der grösseren Leistungsfähigkeit des höheren vor dem geringeren ebenso wie des Renten- vor dem Arbeitseinkommen in der Besteuerung gerechte Beachtung finden. Und endlich rechtfertigt sich von diesem Standpuncte aus, wenigstens nach den sich durchringenden Anschauungen unserer Epoche (§. 157), auch die principielle Begünstigung der Classen mit kleinem und unsicherem und blossem Arbeitseinkommen in der Besteuerung, z. B. mittelst gewisser Steuerbefreiungen; Maassregeln, welche dann nothwendig auf eine höhere Besteuerung der wohlhabenderen Classen hinauslaufen, aber socialpolitisch ebenso gerechtfertigt sind, wie die bereits so vielfach erfolgende Herstellung öffentlicher Einrichtungen für die unteren Classen (z. B. im Schulwesen) ohne deren entsprechende Belastung, nur aus allgemeinen öffentlichen Mitteln. (S. u. §. 183 ff.)

Die Consequenzen dieses socialpolitischen Standpuncts für die Postulate der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit sind im Wesentlichen kurz etwa die folgenden.

1. Die Allgemeinheit wird nicht wörtlich genommen, auch nicht für die Staatsangehörigen. Es kann vielmehr die Befreiung der Personen mit kleinem, namentlich Arbeitseinkommen von Steuern überhaupt oder von gewissen Steuern (z. B. directen Einkommensteuern) eintreten (sociale Forderung der Steuerfreiheit des Existenzminimums, §. 167). Und zwar wird eine Steuerfreiheit hier nicht nur, wie auch von dem ersten Standpuncte aus selbstverständlich ist, zur Ausgleichung anderer höherer Steuern, sondern an sich gerechtfertigt, um die „kleinen Leute" ökonomisch reell zu entlasten und relativ geringer als die wohlhabenderen zu besteuern.

2. Die Gleichmässigkeit wird hier verstanden als „Besteuerung möglichst im Verhältniss zu der in stärkerer Progression als das absolute Einkommen (und Vermögen) steigenden wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit". Daher hier die principielle Forderung der Progressivbesteuerung des höheren Einkommens, d. h. der stärker als dies Einkommen steigenden Besteuerung und Abweisung der blossen Proportionalbesteuerung. Ferner höhere Besteuerung des fundirten oder Renteneinkommens (oder kurzweg des Besitzeinkommens) als des Arbeitseinkommens. Zu diesem Zweck demnach abermals eventuell Progression mit Unterscheidung der Einkommenquelle, oder neben der sonstigen, insbesondere auch der gewöhnlichen Einkommenbesteuerung noch ergänzende eigentliche Luxus- oder allgemeine Vermögens- bez. Kapitalsteuern, diese zunächst als Formen höherer Einkommensteuer. Weiter Streben nach solchen Steuern oder nach solcher Einrichtung allgemeiner

Digitized by Google

Steuern, mittelst deren die Extrabesteuerung des zufälligen, persönlich ökonomisch „unverdienten“, aus „Conjuncturengewinnen“ u. s. w. herrührenden Erwerbs getroffen wird (gewisse Besitzwechselsteuern, Börsensteuern u. dgl.).

Streng genommen erscheint auch die Erbschaftssteuer nur von diesem zweiten, socialpolitischen Standpuncte aus principiell gerechtfertigt. Denn die ganze Eigenthums- und Erbordnung wird hier nicht als etwas Selbstverständliches, vom Staate im Grunde Unabhängiges angesehen, wie in der Grundanschauung der liberalen Oekonomik, sondern wesentlich als Product der rechtsbildenden Thätigkeit der im Staate repräsentirten Volksgemeinschaft.

Endlich können hier auch eigentliche (reelle) Vermögens- und Kapitalsteuern, welche nicht bloss das Einkommen treffen, ernstlich in Frage kommen, wie denn die Erbschaftssteuer schon eine solche ist.

Die grundsätzliche Rechtfertigung dieses socialpolitischen Besteuerungsgesichtspuncts und seiner practischen Consequenzen für die von ihm aus „gerechte“ Einrichtung der Besteuerung gehört nicht in die Finanzwissenschaft, sondern in den grundlegenden Theil der National- oder Socialökonomie (siehe oben §. 156, 157).

§. 160. Für die hier behandelte Frage von der „Gerechtigkeit“ der Besteuerung oder genauer gesagt der Steuervertheilung ist nun besonders zu beachten, dass es von jedem der beiden Gesichtspuncte aus, dem rein finanziellen und dem socialpolitischen, eine „gerechte“ Besteuerung giebt, die sich freilich wesentlich verschieden gestaltet. Viele wichtige Streitfragen würden sich sehr vereinfacht haben, wenn man sich darüber klar gewesen wäre. Von jedem dieser Gesichtspuncte aus gelangt man daher auch zu einem zwar verschiedenen, aber einheitlichen, streng logisch folgerichtigen und rationellen, der Gerechtigkeit, wie diese eben aufgefasst wird, entsprechenden Steuersystem.

Unser bestehendes Steuerwesen in den Culturstaaten und unsere bisherige Steuertheorie stehen, dem Character unserer „staatsbürgerlichen“ Periode gemäss, im Wesentlichen auf dem rein finanziellen Standpuncte, aber — doch schon nicht mehr ausschliesslich. Vielmehr finden sich bereits in der Praxis einige Einrichtungen, welche eigentlich in Widerspruch mit diesem Standpuncte sind.

So z. B. gewisse Rücksichten auf ungleiche Leistungsfähigkeit auch bei gleichem Einkommen, Degressivscalen bei Einkommensteuern, Spielgewinnststeuern und Aehnliches; sehr allgemein, aber einzeln manchfach verschieden, namentlich, wie in Deutschland bisher meistens, mit Ausschluss der directen Linie, Erbschaftssteuern. Auch in

Digitized by Google

der Finanzwissenschaft sind solche Einrichtungen gebilligt und öfters verlangt worden. Indessen consequentere Practiker und Theoretiker, welche dem System der freien Concurrenz einmal anhängen, wie die Anhänger der deutschen Freihandelsschule, haben sich dagegen verwahrt und z. B. gewisse Folgerungen aus dem Princip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit als ungerecht und als „Etappen zum Socialismus und Communismus“ verworfen. Wenn trotzdem Praxis und Theorie solche „socialistische Velleitäten“ immer mehr begehen, so liegt darin implicite die Anerkennung, dass der rein finanzielle Steuergesichtspunct allein für sich nicht mehr haltbar ist, sondern einer Berichtigung durch den socialpolitischen bedarf. Diejenigen, welche dies bestreiten und doch für Progressivbesteuerung, Erbschaftssteuern u. dgl. m. principiell — also nicht nur zum Ausgleich umgekehrter Progressivbesteuerung der unteren Classen durch Verbrauchssteuern u. s. w. — plaidiren, möchten hier nicht ganz folgerichtig verfahren. Dies gilt wohl selbst von Neumann, wenn er auf der anderen Seite gegen Held und dessen (allerdings mit dessen sonstiger Steuertheorie kaum vereinbare) These polemisirt, dass durch die Besteuerung der Gegensatz zwischen den socialen Ständen gemildert werden solle. (Progressive Steuer S. 99, womit S. 104 nicht in Einklang.) So reicht z. B. die Begründung der Progressivbesteuerung des höheren Einkommens als einer Forderung der Gerechtigkeit nicht aus, wenn sie nur mit dem Hinweis auf die grössere wirthschaftliche Leistungsfähigkeit dieses Einkommens, auf den höheren Betrag des „freien“ Einkommens, auf die Thatsache geführt wird, dass bei höherem Einkommen eine kleinere, bei niedrigerem eine grössere Quote auf den nothwendigen Bedarf des Einzelnen oder der Familie verwendet werden muss: Alles ganz richtige und wichtige Facta, welche in der Beweisführung mit zu brauchen, aber für die Besteuerungsfrage nicht entscheidend sind, weil sie als blosse Consequenzen der bestehenden Einkommen- und Vermögensvertheilung und des privatwirthschaftlichen Verkehrssystems mit diesen Verhältnissen und Einrichtungen einmal gegeben sind.

Richtiger ist das offene Zugeständniss, dass der socialpolitische Standpunct auch hier in der Besteuerung principiell berechtigt ist. Er ringt sich aber auch unabhängig von der Stellung der Theorie im Volksbewusstsein und daher in der Besteuerung zur Geltung empor, wie sich aus manchen Anzeichen ergiebt. Es bestätigt sich dadurch nur wieder der Eintritt einer neuen, der „socialen Phase“ der Besteuerung, welche durch die ganze moderne Entwicklung der Culturvölker bedingt ist (§. 157).

Unvermeidlich erlangt dadurch die Frage, was in der Besteuerung „das Gerechte“ sei, eine andere Antwort, als in der bisherigen „Periode der staatsbürgerlichen Freiheit und Gleichheit“, in welcher die Antwort auf jene Frage selbst wieder anders als in der vorhergehenden „ständischen Periode“ lautete. Der ganze Begriff der „Gerechtigkeit“ verändert sich und offenbart sich damit überhaupt wieder als ein historischer Begriff. Je mehr dies geschieht und im Volksbewusstsein, daher im Rechtsgefühl der Nation zur Geltung kommt, desto grössere Veränderungen in der Besteuerung, bez. in der Steuervertheilung werden eintreten, um die Postulate der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit in der neuen Weise zu verwirklichen.

Digitized by Google

S. Stein. 4. A., I, 414 ff., Schmoller, preussische Finanzepochen S. 113, die nur Beide die Frage m. E. noch etwas zu klein und nur in Beziehung auf einzelne Steuerfragen (Steuerfreiheit des Existenzminimums, Kampf gegen indirecte Besteuerung, progressiver Steuerfuss), nicht im Zusammenhang mit dem ganzen Process der Einkommenvertheilung und der historischen Veränderung der Rechtsbasis dafür auffassen. In den folgenden Abschnitten über Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung wird wie schon in den früheren Erörterungen über Einkommen- und (eigentliche) Kapitalbesteuerung stets der rein finanzielle und der social-politische Gesichtspunct für die Verwirklichung der Gerechtigkeit in der Besteuerung unterschieden werden.

III. — §. 161. Der Einfluss der Entwicklung der privatwirthschaftlichen Arbeitstheilung und der Technik auf die Anwendung der Principien der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung.

Ein bisher noch sehr wenig beachteter Punct. Am Besten, Schärfsten und Geistvollsten wieder Rodbertus in seinen Aufsätzen über Nationalökonomie des classischen Alterthums. Näheres erst im 4. Kapitel vom Steuersystem.

Bei der practischen Verwirklichung der beiden Postulate der Gerechtigkeit muss endlich auch auf die eintretenden Veränderungen in der Arbeitstheilung und, vielfach in Wechselwirkung damit, in der Technik der Production Rücksicht genommen werden. Die Besteuerung hat sich demgemäss immer zu verändern, um gerecht zu werden oder zu bleiben: eine besonders schwierige Aufgabe.

Wie zu diesem Zweck zu verfahren ist, muss in der Lehre von der Bildung und Entwicklung des Steuersystems und der Steuerarten (Kapitel 4) näher erörtert werden. Hier genügt es, einige Hauptpuncte mehr beispielsweise hervorzuheben. Es ist dabei an den Satz in §. 111 anzuknüpfen, dass das Steuersystem mit der Gestaltung des privatwirthschaftlichen Systems zusammenhängt.

Je einfacher die Wirthschaftsverhältnisse, je weniger entwickelt die Arbeitstheilung, je mehr eine einzige oder wenige wirthschaftliche Beschäftigungen von allen Familien betrieben werden und je gleichmässiger dabei die Technik ist, desto einfacher kann auch die Besteuerung sein, ohne gegen die beiden Grundsätze der Gerechtigkeit wesentlich zu verstossen.

Gleiche Personalsteuern, gleiche Grundsteuern für gewisse agrarische Einheiten (Hufensteuern) entsprechen hier einigermaassen diesen Grundsätzen. Die Einkommen- und Vermögensverschiedenheit ist nicht so bedeutend bei der Masse der berechtigten Volksgenossen. Ausser dem Ackerbau werden noch wenig andere Gewerbe selbständig berufsmässig betrieben; Rohstofferzeugung und Verarbeitung („Fabrikation") sind in Einer Wirthschaftseinheit verbunden (antike Oikenwirthschaft, mittelalterliche und noch neuere Bauernwirthschaft, ehemalige Frohnhofwirthschaft). Die Productionstechnik ist im Ganzen bei Allen die gleiche, z. B. im Ackerbau in dem allgemein üblichen Feldsystem, daher eine wesentliche Verschiedenheit des Verhältnisses von Roh- und Reinertrag in den einzelnen Wirthschaften nur nach Bodengüte, was leichter annähernd berücksichtigt werden kann. Das Nationaleinkommen vertheilt sich noch in verhältnissmässig einfacher Weise als Einzeleinkommen. Namentlich kann eine rohe allgemeine Grundsteuer diese Einkommen relativ leicht, sicher und genügend gleichmässig treffen. Die weite Verbreitung solcher Steuern (neben etwaigen Personalsteuern, die sich bei gewissen Classenabstufungen mit der Grundsteuer verbinden können) in älteren

Digitized by Google

Zeiten und in Ländern auf der Stufe des „Agriculturstaates", die lange Dauer dieser Steuern ohne wesentliche Veränderung und das Fehlen anderer directer Steuern erklärt sich gewiss auch mit daraus, dass eine derartige Besteuerung nicht allzu sehr den Grundsätzen der Gerechtigkeit widerspricht. Die älteren directen Steuern auf dem Lande, die „Contributionen" u. dgl. m. in deutschen Ländern und anderswo noch bis in das vorige und selbst hie und da bis in das 19. Jahrhundert hinein sind Beispiele, nur dass die Unveränderlichkeit oder ungenügende Veränderung der Kataster und der Repartitionsmaassstäbe bei den allmälig und in verschiedenen Gegenden in ungleichem Maasse eingetretenen Veränderungen dann zu Verstössen gegen die gerechte Steuervertheilung führten. (Vgl. Fin. III, §. 34, 38—40, 46—48, 55, 59, 82, 117.) Weiteres unten §. 204 ff.

Mit der Auflösung der alten Wirthschaftsverhältnisse und mit der Entwicklung der Productionstechnik wird Alles anders: unverändert bleibende, in der angegebenen Weise ganz einfach veranlagte Steuern werden nun immer mehr ungleichmässig.

So im Alterthum mit der Auflösung der agrarisch-industriellen und selbst -mercantilen Wirthschaftseinheit des Oikos (mit Sclavenbetrieb), damals, im Mittelalter und vollends in der Neuzeit mit der Trennung ländlicher und städtischer Arbeit, mit der Trennung von Rohstoffgewinnung, Stoffverarbeitung und Handel und mit der Ausbildung selbständiger Berufe dafür sowie mit der weiteren Berufsarbeitstheilung innerhalb der Gewerbe, des Handels, mit dem Emporkommen selbständiger liberaler (Erwerbs-) Berufe, auch mit der Scheidung von „Kapital und Arbeit".

Hier wird neben der einfachen alten Grundsteuer eine weitere Reihe von directen Ertrags- und Personal- oder Einkommensteuern und selbst von indirecten Verbrauchssteuern nothwendig, um das Einkommen anderer Classen als der Grundeigenthümer und Bauern zu treffen. Das verlangt auch die Gerechtigkeit, denn jetzt zersplittert sich das Nationaleinkommen in immer mehr verschiedenartigere Einzeleinkommen, es differenzirt sich qualitativ und quantitativ stärker und dem muss sich die Besteuerung durch entsprechende Specialisirung anpassen.

Die Geschichte der Steuerarten, z. B. im altrömischen Kaiserreich wie in der Neuzeit, liefert auch den Beleg für diese Tendenz nach Specialisirung der Besteuerung in Folge der Specialisirung der Erwerbsberufe. Die Entwicklung der Technik und die verschiedene Technik in ein und demselben Gewerbe, namentlich auch beim Ackerbau (Ackerbausysteme), bei verschiedenen Wirthschaftern macht aber ferner die eine einfache Steuer, z. B. die alte Hufensteuer, oder die Flächen-Grundsteuer unzulässig, gerade auch vom Standpuncte der vertheilenden Gerechtigkeit aus. Daher hier die Steuerreformen, z. B. die feineren Katastersysteme der Grundsteuer, der Classenschematismus der Gewerbesteuer.

Je weiter diese ökonomische und technische Entwicklung geht, desto weniger reicht daher eine einfache Besteuerung, etwa gar in Form einer „einzigen Steuer" aus, um die beiden Postulate der Gerechtigkeit zu erfüllen; desto manchfaltiger und wechselnder muss vielmehr die Besteuerung werden. Die Steuergeschichte bestätigt diesen Satz auch durch ihre Thatsachen. Er steht freilich in Widerspruch mit manchen modernen Anschauungen und Forderungen in Bezug auf möglichste „Einfachheit" der Besteuerung.

Digitized by Google

Eine solche Einfachheit scheitert ohnehin an den steuertechnischen Schwierigkeiten und am Finanzbedarf des entwickelten Gemeinwesens. Sie würde aber vollends in unserer heutigen Gestaltung des privatwirthschaftlichen Systems auch der Gerechtigkeit nicht entsprechen.

2. Abschnitt.

Die Allgemeinheit der Besteuerung.

§. 162. Vorbemerkungen und Literatur. Die „Allgemeinheit" der Besteuerung ist von den neueren Finanztheoretikern gewöhnlich ausdrücklich neben der „Gleichmässigkeit" als Princip und Postulat der Gerechtigkeit aufgestellt worden, z. B. von Rau I, §. 250, von Umpfenbach 1. A. I, 105. Aber meistens hat man sich bisher damit begnügt, die nächst liegenden Consequenzen für die Besteuerung aller Staatsbürger aus dem Princip zu ziehen, ohne sich der weiteren grossen Schwierigkeiten einer consequenten Durchführung desselben schon in der Theorie, geschweige in der Praxis, auch nur klar bewusst zu werden. So wird denn nur etwa die gesetzliche Steuerfreiheit bevorrechteter Stände verworfen und deren gesetzliche Beseitigung verlangt. Dabei müsste nur mehr beachtet werden, dass man es hier gerade mit einer characteristischen Rechtsforderung in der „staatsbürgerlichen Periode" beim Uebergang aus der „ständischen" zu thun hat. Ebenso wird etwa die Frage der Freiheit der ärmeren Classen von gewissen, namentlich von directen Personalsteuern aus dem Gesichtspunct der Billigkeit und der steuertechnischen Zweckmässigkeit erörtert. Eine tiefere Auffassung dieser Frage vom historischen und socialpolitischen Standpuncte aus unterbleibt jedoch. In der „allgemeinen" Steuerlehre fehlt somit bisher eine genügende Untersuchung des Princips der Allgemeinheit grösstentheils, selbst bei den neuesten und besten Autoren. Das ist aber ein Mangel, welcher durch das gelegentliche Eingehen auf die Frage bei einzelnen Steuern in der „speciellen" Steuerlehre nicht gehörig ersetzt wird.

Rau, I, §. 250, beschränkt sich z. B. auf wenige Worte und einige geschichtliche Daten. Bereits eingehender Umpfenbach, 2. A. §. 72—76. Roscher berührt die Frage der Allgemeinheit, „soweit es nöthig scheint" (S. 187, Note 5), überhaupt nur bei den Steuerfreiheiten, in §. 64, aber es ist viel weiter „nöthig". Etwas mehr giebt Helferich, allgemeine Steuerlehre im Schönberg'schen Handbuch §. 6. Selbst Stein macht nur einige unzureichende Bemerkungen in seiner Lehre vom Steuersubject, unverhältnissmässig kurz verglichen mit der breiten Behandlung anderer Puncte, 4. A. I, 434 ff., 5. A. II, 1, 406 ff., II, 2, 203—205. Cohn kommt bei Besprechung der Steuerfreiheiten (§. 203 ff.) und in dem Abschnitt über „die Steuerpflicht gegenüber concurrirenden Verbänden" (§. 223 ff.) auf die „Allgemeinheit" zu reden, hier in §. 227 im Anschluss an einen Theil meines Schemas. Vocke erörtert die Frage vornemlich nur für die Einkommensteuer (Abgaben S. 491—500).

Begreiflich wird jener Mangel in der Theorie allerdings durch die Sachlage, welche bis vor Kurzem in der Praxis bestand, wie dies im Text des nächsten Paragraphen näher dargelegt wird. Erst in specifisch modernen Verhältnissen wurde die rationelle und consequente Durchführung des Princips so schwierig und strittig. Erst jetzt liegt daher hier ein eigentliches Problem auch für die Theorie vor. Namentlich der internationale Personenverkehr, der locale Personenverkehr, die Auflösung der alten Gemeindeordnungen, die eigenthümliche Stellung der „Forensen", der juristischen Personen in der Commune, das Erwerbsgesellschaftswesen, endlich der Creditverkehr, die steigende Verschuldung des Grundbesitzes, daher die Theilung des Ertrags derselben Ertragsquelle unter verschiedene Personen u. A. m. führten hier Fragen der richtigen Besteuerung mit sich, welche auch in der Theorie oft schwierig genug zu entscheiden waren. Ohne Zweifel kann nun Manches nur im concreten Fall, für die Besteuerung eines bestimmten Landes, und nur für bestimmte einzelne Steuern endgiltig richtig entschieden werden. Es hat deshalb auch seine guten Gründe, dass

Digitized by Google

noch gegenwärtig bezügliche Erörterungen meistens nur in der speciellen Steuerlehre, besonders bei den Ertrags- und Personal-(Einkommen-)Steuern und namentlich für gewisse besondere Verhältnisse, wie für das Communalsteuerwesen und in Bezug auf die Erwerbsgesellschaften, besonders die Actiengesellschaften, die Genossenschaften, angestellt werden. Ein Versuch einer eingehenderen zusammenfassenden, principiellen Behandlung aller einschlagenden Fragen in der allgemeinen Steuerlehre, wie ich ihn in diesem Abschnitte unternehme, ist m. W. bisher vor der ersten Auflage dieses Werks in den finanzwissenschaftlichen Systemen noch nicht angestellt worden. Im jetzigen Stadium der Entwicklung der Wissenschaft und der Steuerpraxis darf er m. E. nicht mehr unterbleiben. Es handelt sich dabei dann aber in der That um die folgerichtige Durchführung des Princips der „Allgemeinheit", unter das alle jene Einzelfragen zu subsumiren sind.

Von diesem Gesichtspunct aus ist mit Recht A. Held in seiner Einkommensteuer S. 137—143 an diese Fragen herangetreten, indem er dabei die Staats- und die Communalbesteuerung und verschiedene Kategorieen von Steuersubjecten in jeder von beiden unterscheidet. Der Zweck seines Werks brachte eine eingehendere Erörterung dieser Puncte nicht nothwendig mit sich. — Robert Meyer (Principien §. 47, 49) lässt dem Princip der Allgemeinheit mit Recht eine principielle Erörterung zu Theil werden, bei der (S. 304) aber auf die Ueberwälzung in der Frage zu viel Gewicht gelegt sein möchte. Auch ist der Satz, der Grundsatz der Allgemeinheit sei nur für das Gesammtresultat der Besteuerung von selbständiger Bedeutung, bei der Anwendung auf einzelne Steuerarten enthalte er nur einzelne Fragen der Gleichmässigkeit (S. 307), m. E. anfechtbar.

Richtiger ist wohl folgendes Vorgehen. Man muss bei der „Allgemeinheit" ausser der eigentlichen Principienfrage für die Besteuerung überhaupt allerdings verschiedene Steuerarten, weiter die möglichen Collisionen verschiedener Steuerrechte unterscheiden. In letzterer Hinsicht können fünf Fälle von „Doppelbesteuerung" vorkommen, wo dann die Frage des Grundsatzes der Allgemeinheit (wie zum Theil auch der Gleichmässigkeit) theoretische und practische Schwierigkeiten bieten kann. Der erste Fall betrifft die Besteuerung desselben Objects (Ertrags, Einkommens, Vermögens) durch dieselbe Steuer desselben öffentlichen Körpers (Staat, Gemeinde), z. B. durch die Einkommensteuer: ein Fall, welcher sich bei Erwerbsgesellschaften (Actiengesellschaften, Genossenschaften) in Bezug auf den durch sie erworbenen Ertrag (oder ihr Einkommen), welcher aber ihren Antheilberechtigten (z. B. Actionären) zufliesst, ergeben kann, wenn die Gesellschaften selbst und die einzelnen Berechtigten derselben Steuer für dasselbe Object unterliegen, z. B. bei der Anwendung der Einkommensteuer auf beide (§. 172). Der zweite Fall ergiebt sich, wenn dasselbe Object (Ertrag, Einkommen, Vermögen) zwei (oder selbst noch mehr) verwandten Steuern desselben öffentlichen Körpers, z. B. einer Ertrags- und einer Einkommensteuer, unterliegt (Besteuerung von Grundstücken, Häusern, Gewerben und noch einmal des daraus fliessenden „Einkommens"). Ein dritter Fall von Doppelbesteuerung kann aus der Besteuerung desselben Objects durch die Besteuerung des Staats und der Gemeinden (und Communalverbände), ein vierter Fall aus der Besteuerung desselben Objects durch verschiedene Gemeinden (und Communalverbände), ein fünfter aus der Besteuerung desselben Objects durch die in- und ausländische Besteuerung hervorgehen. Alle diese Collisionen haben zu schwierigen gesetzgeberischen Vorgängen und mehr noch zu mancherlei theoretischen Erwägungen geführt, aber für die Erledigung der sich hier entwickelnden „Fragen", wie nun die „Allgemeinheit" (und „Gleichmässigkeit") folgerichtig und gerecht durchzuführen sei, bleibt nicht nur in der Praxis, sondern auch in der Theorie noch viel zu thun übrig.

Unter den Steuerarten sind es die directen (im administrativ-technischen Sinne, des §. 98), welche hier vornemlich in Betracht kommen. Bei den Personal-(Einkommen-)Steuern, auch bei allgemeinen Vermögenssteuern, unter den Ertragssteuern heutzutage weniger bei der Realsteuergruppe (Grund-, Gebäudesteuern), als bei den mit Personalsteuerelementen vermischten Gewerbe-, Kapitalrenten-, speciellen Arbeits- und Berufssteuern treten hier in Bezug auf die Durchführung der „Allgemeinheit", die Aufstellung und Belastung der Steuersubjecte, die Regelung von Doppelbesteuerungsverhältnissen wesentliche Schwierigkeiten ein. Dieselben zeigen, wie der „einfache"

Digitized by Google

Grundsatz der Allgemeinheit wieder sehr complicirte Probleme in sich schliesst. Zu verweisen ist hier vornemlich auf die legislative Behandlung neuerer Reformen dieser Steuern, wobei die bezüglichen Fragen meistens eingehend erörtert, übrigens nicht immer gleichmässig entschieden sind. Hervorzuheben sind die Fragen über die Personalbesteuerung der juristischen Personen, einschliesslich Actiengesellschaften, Genossenschaften, neben physischen Personen, über das Verhältniss der Gewerbe- und der Kapitalrentensteuer zu der Personal-(Einkommen-)Besteuerung, über die Communalbesteuerung der „Forensen“, der Erwerbs-, besonders der Actiengesellschaften, Genossenschaften, über die Regelung der Collision des Besteuerungsrechts verschiedener Gemeinden (auch Communalverbände), dann verschiedener Staaten (bez. Gliederstaaten eines Bundesstaats, wie in Deutschland, der Schweiz) oder über die Regelung dieser Doppelbesteuerung, worüber namentlich in der Schweiz eine auch für die Theorie beachtenswerthe, übrigens wesentlich juristische Literatur.

S. aus den neueren deutschen Staatssteuer-Reformen besonders diejenigen in Baden, Hessen, Weimar, Anhalt u. a. m., worüber das Finanzarchiv (s. oben S. 24), in Sachsen, worüber Hirth's Annalen (ebendaselbst) viel Material gebracht haben, das auch für die Fragen dieses Abschnitts wichtig ist. Aehnliches gilt von den Einkommensteuer-Projecten Baierns, Oesterreichs, Preussens. Von letzterem s. besonders den Gesetzentwurf von 1883—84 über die Reform der Classen- und Einkommensteuer und die Einführung einer Kapitalrentensteuer, worüber eine Commission des Abgeordnetenhauses 1884 lange berieth, aber ohne Erfolg (kein Bericht erstattet, Verfasser war Mitglied dieser Commission und benutzt im Folgenden einzelne der ihm dadurch zugänglich gewordenen Daten oder eröffneten Gesichtspuncte). S. ferner die vergleichende Darstellung der Einkommensteuern von Burkart, Hirth's Annalen 1876 ff., dann namentlich die fleissige systematische Arbeit von Antoni über „die Steuersubjecte im Zusammenhang mit der Durchführung der Allgemeinheit der Besteuerung“ (Finanzarchiv V, 916—1032), worin die deutschen staatsgesetzlichen Bestimmungen verarbeitet worden sind. Ueber die Besteuerung der Genossenschaften s. Schanz, im Finanzarchiv III, 674—763 (deutsche Staaten und Oesterreich).

Ueber die bezüglichen Fragen in der Communalbesteuerung s. die oben in §. 9 zusammengestellte Literatur über Communalsteuern, worin diese Fragen mehrfach mit behandelt werden. U. A. besonders die „Zehn Gutachten“ des Vereins für Socialpolitik (1877, Nr. XII), für die principiellen Fragen namentlich Nasse S. 269 ff., über preussische Verhältnisse Ernst Meier S. 100 ff. Mein Referat von 1877 (Verhandlungen des genannten Vereins 1877, Nr. XIV) These 12 (S. 24), S. 17, eingehender in der Ausarbeitung dieses Referats („die Communalsteuerfrage“, 1878) S. 35 unter Nr. VIII; Bürgermeister Wegner's Referat S. 50; über jene Gutachten in Betreff des hiehergehörigen Punctes Neumann, im Jahrbuch des Deutschen Reichs 1877, S. 589 ff., 597 (über Nasse). Friedberg's, v. Bilinski's genannte Schriften. Preussischer (nicht zu Stande gekommener) Communalsteuergesetzentwurf von 1877, nebst Denkschrift (Ausgabe von Kotze, 1877); darüber Friedberg a. a. O. S. 96 ff., die anonyme Schrift zum Entwurf u. s. w., Leipzig 1878. — K. Dietzel, Besteuerung der Actiengesellschaften in Verbindung mit der Gemeindebesteuerung, Köln 1859. — Jetzt namentlich: preussisches Communal-(Noth-)Steuergesetz vom 27. Juli 1885, darüber: (Minister) Herrfurth, Communalabgabepflicht nach diesem Gesetz, 1886, und im Finanzarchiv III. Besonders schwierig ist die Communalbesteuerung von Actien- und anderen Erwerbsgesellschaften, deren Geschäftsbetrieb sich auf verschiedene Gemeinden ausdehnt (Bahnen, Banken, namentlich Versicherungsgesellschaften). S. Herrfurth, Heranziehung der Versicherungsgesellschaften zu den preussischen Gemeindeabgaben, Berlin 1880.

Regelung der Frage der Doppelbesteuerung durch directe Steuern innerhalb der Einzelstaaten des Deutschen Reichs durch Reichsgesetz vom 13. Mai 1870. S. darüber Clauss, im Finanzarchiv, V, 138 (zugleich mit Rücksicht auf schweizerisches Recht). Ueber schweizer Verhältnisse, wo u. A. die eigenthümliche Vermögenssteuer Schwierigkeiten macht, s. die Preisschriften von Zürcher und von Schreiber, kritische Darstellung, betr. Verbot der Doppelbesteuerung (s. Cohn, Fin. S. 276), Speiser, Verbot der Doppelbesteuerung in der Zeitschrift für schweizerisches Recht N. F. B. VI (darüber Schanz, Finanzarchiv V, 526).

Digitized by Google

Uebrigens beschränken sich Streitfragen über Allgemeinheit und über Doppelbesteuerung nicht auf die directen Steuern. Sie kommen auch bei manchen Verkehrssteuern, so im internationalen Verkehr mit Schuldscheinen, Werthpapieren (Wechselstempel), bei Rechtsgeschäften, welche im Ausland abgeschlossen sind, vor. S. darüber u. A. die französische Gesetzgebung über das Enregistrement. Namentlich aber bietet die Erbschaftssteuer Anlass zu solchen Streitfragen. Vgl. hier besonders die britische (Fin. III, S. 266 und die dort genannten Arbeiten von Trevor und von Leser).

Im folgenden Abschnitt kommt nur der Standpunct der allgemeinen Steuerlehre zur Geltung, daher handelt es sich wieder nur um die principielle Erörterung der Fragen, nicht um die Entscheidung derselben in der bisherigen Gesetzgebung. Darauf wird hier nur gelegentlich und beispielsweise eingegangen. Weiteres darüber gehört nach der Systematik dieses Werks erst in die specielle Steuerlehre. Vgl. über die Einkommensteuer meine Abhandlung im Schönberg'schen Handbuch. In principieller Hinsicht ist dann wieder die Unterscheidung des rein finanziellen und des socialpolitischen Standpuncts von öfters durchgreifender Bedeutung, so in der Frage von der Steuerfreiheit des „Existenzminimums". Mehrfach ist im Folgenden auch an die Erörterungen im Abschnitt über die Steuerquelle (S. 314 ff.) anzuknüpfen.

I. — §. 163. **Das Problem.** Der Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung wird jetzt für die gegenwärtige Zeit der modernen Culturvölker in Betrachtung gezogen, also für die „staatsbürgerliche" Periode der persönlichen und politischen Freiheit und Gleichheit der ganzen Bevölkerung, im Unterschied von der früheren „ständischen" Periode. Es ist dabei aber überall Bezug auf die Consequenzen des socialpolitischen Besteuerungs-Standpuncts und auf die „sociale" Epoche der Besteuerung zu nehmen, in die wir eintreten.

Der Grundsatz der Allgemeinheit erscheint in der staatsbürgerlichen Periode für die Staatsangehörigen (Staatsbürger) selbst als ein keines weiteren Beweises bedürftiges Axiom. Bei der Anwendung des Princips kann daher der Ausgangspunct in dem Satze genommen werden, dass die Besteuerung eine allgemeine staatsbürgerliche Pflicht sei, welche zunächst den (selbständigen) physischen Personen als Staatsbürgern obliege. Dieser Satz ist auch der Kern des modernen Besteuerungsrechts.

Bei der Durchführung des Princips der Allgemeinheit muss die Besteuerung aber gerade um „gerecht" zu sein und um sich den verwickelten Verhältnissen des Lebens anzupassen, u. A. namentlich auch, um die Bedingungen wirthschaftlicher Concurrenz möglichst gleich zu stellen, vielfach über jenen Kreis von Personen hinausgreifen. Mehr und mehr, theils aus fiscalischer Tendenz, theils in der Consequenz des Princips, ist das Besteuerungsrecht auch so vorgegangen. Anderseits sind hie und da auch Einschränkungen der Besteuerung innerhalb des Kreises der staatsangehörigen physischen Personen, also insofern ein mehr oder

Digitized by Google

weniger weiter Verzicht auf die Durchführung des Grundsatzes der Allgemeinheit geboten, theils aus steuertechnischen Rücksichten, theils aus politischen und wirthschaftlichen Gründen, mitunter auch um der Gerechtigkeit willen. Das moderne Besteuerungsrecht ist auch solchen Forderungen mehrfach nachgekommen.

Insbesondere kann der socialpolitische Steuergesichtspunct zu gewissen Einschränkungen der Allgemeinheit der Besteuerung führen, namentlich zu einer Steuerfreiheit, wenigstens von gewissen Steuern, für die unteren nichtbesitzenden (arbeitenden) Classen, auch für gewisse Kleinbesitzer und Kleinunternehmer, im Interesse der ökonomischen Schonung derselben. Anforderungen dieser Art haben sich in der Wissenschaft schon mehrfach gezeigt und hie und da auch im Steuerrecht bereits Geltung erlangt. Sie werden in der Zukunft immer mehr hervortreten, wenn die Berechtigung des socialpolitischen Standpuncts im Volksbewusstsein mehr zum Durchbruch kommt und die „sociale“ Epoche der Besteuerung neben und statt der „staatsbürgerlichen“ Platz greift.

Aus dem Gesagten ergiebt sich von Neuem, dass die wissenschaftliche und practische Schwierigkeit in der richtigen Anwendung des Grundsatzes der Allgemeinheit liegt und mit der blossen Auf- oder Hinstellung desselben noch wenig gewonnen ist (§. 124).

Unvermeidlich muss namentlich bei der Anwendung casuistisch verfahren werden.

Das Princip der Allgemeinheit ist auf die einzelnen Kategorieen von Fällen, welche nach den gegebenen Wirthschafts- und nach den allgemeinen Lebensverhältnissen unserer heutigen Culturvölker gebildet werden müssen, mit logischer Consequenz anzuwenden. Dabei muss auf die practischen Schwierigkeiten und anderweiten Bedenken und auf die berechtigt erscheinenden socialpolitischen Forderungen bei der Durchführung gebührend Rücksicht genommen werden. Jede Abweichung von der an sich logisch richtigen Consequenz des Princips ist demgemäss genügend zu begründen.

Die Theorie und die Praxis haben sich bisher diese sehr schwierigen Aufgaben zu leicht gemacht. Die erstere hat gewöhnlich nur den Grundsatz der Allgemeinheit hingestellt und einige der nächst liegenden Consequenzen daraus gezogen, wobei dann auch wohl diese oder jene in Frage kommende Ausdehnung oder Einschränkung der Anwendung des Princips erörtert wurde. Das reicht aber nicht, vollends gegenwärtig nicht mehr aus.

Der Mangel einer scharfen Unterscheidung des rein finanziellen und des socialpolitischen Standpuncts hat hier meistens gehindert, zur Klarheit zu kommen. Geschichtlich erklärt und entschuldigt sich die ungenügende Behandlung des Problems in der Theorie indessen einigermaassen aus den Verhältnissen des Lebens. Vor der grossen modernen Personenbewegung, wesentlich mit der Folge der neuen Communicationen, und anderer, oben in §. 162 bereits erwähnter, wesentlich moderner Verhältnisse handelte es sich eben vornemlich bei der Durchführung des Princips der Allgemeinheit in Staat und Gemeinde um die Besteuerung der im Inland und in der Heimathsgemeinde lebenden physischen Personen, bez. Staats- und Gemeindeangehörigen.

Die Praxis zeigt meistens auch jetzt noch ein buntes Chaos von Bestimmungen ohne festes und richtig durch-

Digitized by Google

geführtes Princip, im Staatssteuer- wie im Communalsteuerrecht. Neuerdings, entsprechend der grösseren Verwickeltheit des Wirthschaftslebens, namentlich in Staaten mit starkem Finanzbedarf und drohendem Deficit, offenbart sich die deutliche Tendenz, die Staats- und Communalsteuerpflicht möglichst weit auszudehnen, auf alle erreichbaren physischen Personen, Wirthschaftsarten, Erträge, Einkommen. Die Begründung dafür liegt, ausser in finanziellen Interessen, in Erwägungen der Gerechtigkeit und Billigkeit, in der logischen Folgerichtigkeit bei der Anwendung eines Besteuerungsprincips, auch in Rücksichten auf wirthschaftliche Concurrenz.

So erfolgt z. B. die immer energischere Besteuerung der Ausländer im Staate, der Fremden in der Gemeinde, des aus dem Auslande kommenden und mehr noch, weil leichter zu ermitteln, des in das Ausland gehenden Einkommens (Couponsteuer!), der Erwerbsgesellschaften neben den physischen Personen u. s. w. Aber bei dieser Ausdehnung leitet der blosse Fiscalismus mitunter zu sehr und mehr als das Gerechtigkeitspostulat der Allgemeinheit und als die strenge Consequenz in der Durchführung der einmal bestehenden Steuern. In der Praxis fehlt es denn auch nicht an schwierigen Controversen auf diesem Gebiete, selbst bei der Anwendung der öfters einer verschiedenen Auslegung fähigen, weil zu allgemein gehaltenen Bestimmungen der Steuergesetze, vollends bei Fragen de lege ferenda, z. B. über die Einrichtung der Einkommensteuer, der Communalbesteuerung, über die Vermeidung sogenannter Doppelbesteuerung der Ausländer und Forensen, über Besteuerung der Erwerbsgesellschaften u. A. m. (Preussen, andere deutsche Staaten, s. oben §. 162). Der Mangel genügender theoretischer Vorbereitung dieser auf die Anwendung des Grundsatzes der Allgemeinheit sich beziehenden Fragen macht sich dabei doch fühlbar.

Angesichts dieser Sachlage und der fehlenden wissenschaftlichen Vorarbeiten ist die Aufgabe in diesem Abschnitt materiell und formell schwieriger, als bei einer ersten Betrachtung des so einfach erscheinenden Grundsatzes der Allgemeinheit wohl angenommen wird. Die Aufgabe eignete sich für eine monographische, ganz ins Einzelne gehende Behandlung, welche an diesem Ort ausgeschlossen ist. Manches kann auch erst in der speciellen Steuerlehre erörtert werden. S. besonders den Aufsatz von Antoni.

Im Folgenden wird der Versuch gemacht, die hauptsächlichen Folgerungen aus dem Grundsatz der Allgemeinheit systematisch, ohne zu grosses Detail, zu entwickeln und dieselben zu möglichst bestimmter principieller Formulirung zu bringen.

Dabei wird wieder derjenige Zustand zum Ausgangspunct genommen, welcher sich im persönlichen Leben und in der Volkswirthschaft unserer heutigen Culturvölker im privatwirthschaftlichen System der freien Concurrenz, daher unter dem Einfluss der modernen liberalen Social- und Wirthschaftsgesetzgebung gebildet hat. Mehrfach ist bei der Erörterung der Folgerungen aus dem Grundsatz der Allgemeinheit die Staats- und die Communalbesteuerung auch hier jetzt zu unterscheiden. Wir untersuchen die betreffenden Fragen jetzt vornemlich für die erstere, ziehen die Fragen in der Communalbesteuerung indessen mehrfach etwas mit ein.

II. — §. 164. Schematismus der Durchführung. Den Erörterungen über die Anwendung des Grundsatzes der Allgemeinheit lässt sich folgendes Schema zu Grunde legen:

Digitized by Google

A. Die Staatsbesteuerung der physischen Personen oder ihrer Wirthschaften: der Individual- und Familienwirthschaften, bez. der selbständigen Wirthschaftshäupter, d. i. der Familienhäupter und der für sich lebenden Einzelnen. Hier sind zu unterscheiden:

1. Staatsangehörige.

a) Im Inlande lebende, bez. regelmässig wohnende, hier erwerbende, Einkommen (eventuell aus dem Auslande) beziehende, verbrauchende, anlegende.

b) Im Auslande wohnende, einerseits dort erwerbende, anderseits dahin Einkünfte aus dem Inland beziehende,

2. Ausländer, welche im Inlande

a) wohnen, d. h. sich dauernd, oder

b) reisen, d. h. sich vorübergehend aufhalten,

in beiden Fällen mit der weiteren Unterscheidung, ob sie hier im Inlande auch erwerben oder ihre ausländischen Einkünfte herziehen.

Ein analoges Schema, mit Unterscheidung der „Einheimischen" („Ortsangehörigen", „Domicilirten") und der Ortsfremden, ferner der im Orte wohnenden und erwerbenden oder der von auswärts Einkünfte hierher beziehenden und wieder der ausserhalb wohnenden, aber im Orte Ertragsquellen besitzenden, aus dem Orte Einkünfte hinausbeziehenden Personen („Forensen") lässt sich für die Communalbesteuerung aufstellen.

Die Scheidung der ersteren Kategorieen wird aber durch die Gestaltung des bezüglichen Ortsbürger-, Heimaths- und Niederlassungsrechts beeinflusst, daher etwas veränderlich.

B. Die Besteuerung anderer Wirthschaften, nemlich von wirklichen oder sogenannten juristischen Personen,

1. solchen des öffentlichen Rechts, „eigentlichen", wie der „Zwangsgemeinwirthschaften" selbst, nemlich: des Staats und seiner Erwerbsanstalten in der Staats- und der Communal-, der Gemeinde und ihrer Erwerbsanstalten in der Staats-, Provinzial-, Kreisbesteuerung und in derjenigen der anderen Gemeinde u. s. w., ferner anderer wirklicher Corporationen, Kirchen, Stiftungen, Anstalten;

2. sogenannter juristischer Personen, wie derjenigen des Privatrechts, Erwerbs- und Handelsgesellschaften, besonders Actien-, Actien-Commanditgesellschaften, Erwerbs- und Wirthschaftsgenossenschaften, Bergwerksgenossenschaften u. dgl. m., auch Vereine.

Digitized by Google

Die specielle Gestaltung des formellen Rechts für Gesellschaften, Vereine kann hier für das Einzelne wichtig werden, auch für die Scheidung der hier getrennten beiden Kategorieen von Fällen und für die Einreihung einzelner Fälle.

Für die Staatsbesteuerung sind auch hier mitunter in- und ausländische solche Wirthschaften (z. B. Actiengesellschaften) zu unterscheiden. Ebenso für die Communalbesteuerung (i. w. S.) orts-, bez. kreis-, provinzialangehörige und fremde, d. h. solche, welche hier und anderswo ihr Domicil (rechtlichen Sitz bez. Hauptsitz) haben, an verschiedenen Orten Geschäfte betreiben.

C. Die Besteuerung des Einkommens der Personen schlechtweg, mit folgender genauerer Casuistik:

1. Das Einkommen der im Inlande wohnenden (bez. domicilirten) Staatsangehörigen (Einzelwirthschaften) aus dem Inlande, d. h. aus einheimischen Erwerbsquellen — der Normalfall.

2. Das Einkommen derselben Personen aus dem Auslande, — z. B. Zinsbezug aus der Fremde (internationale Werthpapiere, andere Kapitalanlagen draussen).

3. Das Einkommen der im Ausland wohnenden Staatsangehörigen aus dem Inlande, — z. B. Rentenbezug des einheimischen, aber „absentiistischen" Grundbesitzers (Irland, England, Russland), Pensionsbezug eines Beamten.

4. Das Einkommen der im Ausland wohnenden Staatsangehörigen aus dem Auslande, also regelmässig das dort von ihnen erworbene, aus ausländischen Ertragsquellen herrührende, — z. B. des deutschen Kaufmanns, der im Ausland etablirt ist, aber deutscher Reichsangehöriger blieb.

5. Das Einkommen der im Inlande wohnenden Ausländer aus dem Inlande, also aus hiesigen Quellen, — z. B. der eben erwähnte Fall, vom ausländischen Standpuncte aus.

6. Das Einkommen derselben Personen aus dem Auslande, — z. B. der Fall englischer und russischer „Absentiisten", die nach Deutschland ihre Einkünfte beziehen.

7. Das Einkommen der im Auslande wohnenden Ausländer aus dem Inlande, aus heimischen Quellen, — z. B. aus von diesen Personen besessenem (verpachtetem u. s. w.) Grundeigenthum, Gewerben, der inländische Zinsbezug solcher Fremden aus inländischen Staatspapieren.

Alle diese Fälle spielen im neueren Besteuerungsrecht eine Rolle. Mehrfach hat man nach allen diesen Seiten die Besteuerung auszudehnen gesucht. Es bleibt nur der Fall übrig: Besteuerung des Einkommens der im Ausland wohnenden Ausländer aus dem Auslande, — ein Einkommen, das die heimische Besteuerung gewöhnlich nicht treffen kann, aber doch mitunter zu treffen sucht und gelegentlich wirklich trifft, z. B. wenn Einfuhrzölle von ausländischen Waaren theilweise vom fremden Producenten oder Verfrachter (Eisenbahn, Schiffer) getragen werden.

In den neueren deutschen Zolldebatten spielte eine solche Möglichkeit, deren Verwirklichung unter gewissen Umständen nicht unbedingt zu bestreiten ist, wie früher erwähnt (§. 139), sogar eine gewisse Rolle in der Beweisführung, so bei der Frage des Getreide-, besonders des Roggenzolls, Seitens der Regierungsvertreter in den parlamentarischen Debatten seit 1879, selbst in amtlichen Actenstücken. So heisst es in dem Bismarck'schen Finanzprogramm vom 15. December 1878: in gewissen Fällen werde der ausländische Producent den Zoll ganz oder theilweise auf sich nehmen müssen. Vgl. darüber oben §. 139, 147, 152, 153.

Für einzelne Steuern ist diese Casuistik mitunter noch weiter zu führen, z. B. in Bezug auf „Reisende".

Ein analoges Schema lässt sich wieder für die Communalbesteuerung aufstellen.

Digitized by Google

Es ist practisch oft noch wichtiger, weil der Personen- und Kapitalienverkehr innerhalb des heimischen Staats, zwischen den Provinzen, Kreisen, Gemeinden, gewöhnlich noch lebhafter als der betreffende internationale Verkehr ist. Einige der schwierigeren Controversen, z. B. über die Besteuerung der „Forensen", liegen gerade hier.

D. Besteuerung der inländischen Ertragsquellen für die Erträge, welche wirklich aus ihnen fliessen oder nach angenommener Ertragsfähigkeit fliessen können. Hier hat man es mit den sogenannten Ertragssteuern zu thun, wo die Rücksicht auf die den Ertrag beziehende Person ganz oder grossentheils zurückzutreten vermag.

Bei den beiden reinen Realsteuern dieses Systems, der Grund- und Gebäudesteuer, ist die Allgemeinheit der Steuer in der Staatsbesteuerung, einerlei ob es sich um In- oder Ausländer handelt, und gewöhnlich auch in der Communalbesteuerung, mögen die Eigenthümer Ortsangehörige oder Ortsfremde sein, in Theorie und Praxis kaum mehr strittig, die Besteuerung erfolgt allgemein. Im Territorial- und Communalsteuerwesen des mittelalterlichen Staats war dagegen hier ein umstrittenes Gebiet, indem die Privilegirten (Adel, Geistlichkeit) und Fremden überhaupt Steuerfreiheit für ihren Besitz in fremdem Land und Ort beanspruchten, dies aber im Interesse des heimischen Fiscus und der übrigen Steuerzahler beanstandet und schliesslich auch oft die Besteuerung, besonders durch Anerkennung des Realcharacters der Steuer, durchgesetzt wurde. (Vgl. Fin. III, §. 28, S. 60, 76.)

Zur Frage kann auch jetzt noch die Steuerfreiheit kleiner Ertragsquellen (z. B. bei Grundbesitz, namentlich bei Häusern) kommen. Für die Gewerbesteuer gestalten sich die Verhältnisse zwar nicht ganz gleich, aber doch ähnlich wie bei den genannten Realsteuern. Schwierigkeiten entstehen für die Communalbesteuerung, z. B. bei einem Gewerbebetriebe, welcher sich über mehrere Gemeinden erstreckt (Eisenbahnen!) dann bei dem Gewerbebetrieb durch Actiengesellschaften u dgl. m. Bei der Kapitalrentensteuer ist es leichter, anzugeben, welche Anwendung der Grundsatz der Allgemeinheit principiell finden sollte, als diese Anwendung nun durchzuführen. Bei der Staats- wie der Communalbesteuerung ergeben sich hier dem „fremden" Eigenthümer der Renten-Ertragsquelle gegenüber manche Schwierigkeiten.

Statt oder neben diesen Ertragssteuern kann aber auch noch eine Einkommensteuer bestehen, welche die Erträge bei den diese als Einkommen beziehenden Personen treffen will. Dann kommt wieder das unter C aufgestellte Schema von Fällen zur Anwendung.

E. Endlich ist noch die (nominelle wie reelle) Vermögensbesteuerung hervorzuheben.

Soweit das Vermögen hier in Ertragsquellen besteht, jedenfalls die practisch wichtigsten Fälle, trifft das unter der vorigen Rubrik Bemerkte zu. Die Besteuerung des blossen Gebrauchsvermögens ist zu untergeordnet, als dass sie hier noch besonders berücksichtigt werden müsste.

Im Folgenden werden nun der Reihe nach die Fälle der ersten (A) und damit gleich in Verbindung diejenigen der dritten (C), sowie die Fälle der zweiten Kategorie (B) erörtert. Die Fälle der vierten, bez. fünften Kategorie kommen nur nebenbei mit zur Sprache, was für unsere Zwecke an dieser Stelle genügt.

III — §. 165. Die Durchführung des Princips der Allgemeinheit der Besteuerung.

Das vorausgehende Schema deutet bereits an, wie das Princip der Allgemeinheit nicht durchgeführt werden kann, nemlich nicht

Digitized by Google

vermittelst einer einzigen, wie immer denkbaren Steuer, mag es sich um die Staats- oder um die Communalbesteuerung handeln. Es ist wichtig, dies auch hier, wo die Verwirklichung eines Postulats der Gerechtigkeit in Frage steht, zu constatiren.

Eine solche „einzige Steuer" kann sich vollends nicht der heutigen Personenbewegung, dem Landes- und Ortswechsel der Menschen, den modernen wirthschaftlichen Verhältnissen, der Verwicklung der Eigenthumsvertheilung und den manchfachen obligatorischen Verbindungen aus dem Creditverkehr unter den einzelnen Bewohnern eines Landes und dieser wieder mit Ausländern anpassen. Sie würde daher ebenso sehr den Forderungen der Gerechtigkeit wie denjenigen der Volkswirthschaft widersprechen.

In der Staats- wie in der Communalbesteuerung kann vielmehr eine auch nur annähernde Verwirklichung der „Allgemeinheit" — und damit muss man sich in der Praxis stets begnügen — bloss durch eine Combination verschiedenartiger Steuern zu einem einheitlichen Steuersystem erreicht werden. Letzteres muss sich der grossen Beweglichkeit des Personen- und Kapitalienverkehrs im heutigen „privatwirthschaftlichen" System der Volkswirthschaft anpassen, sich demgemäss auch immer wieder entsprechend verändern. Zu dem Zweck hat es namentlich aus Steuern zu bestehen, welche sich einerseits mehr an das Subject, an die Einkommen beziehende und Ausgaben vornehmende Person, anderseits mehr an das Object, an die Ertragsquelle, daher namentlich an die verschiedenen Besitzarten, welche Renten geben — Boden, Häuser, Gewerbe, Leihkapitalien — anknüpfen. Eine Combination von sogenannten Ertrags-, namentlich Realsteuern mit Personal-, Einkommen- und Verbrauchssteuern ist daher auch zur Durchführung des Postulats der Allgemeinheit (wie nicht minder der Gleichmässigkeit) der Besteuerung zweckmässig und mehr oder weniger nothwendig geboten.

Ein solches complicirtes Steuersystem hat freilich viele Mängel, welche ein einfaches und vollends eine einzige Steuer nicht besässe. Aber wie es allein geeignet ist, den ganzen wachsenden Staats- und Communalbedarf zu decken, so ist es auch durch die Gestaltung unserer Volkswirthschaft, unserer Besitzverhältnisse und unseres Personenverkehrs unvermeidlich geworden und immer noch das leidlich gerechteste. Darüber muss man sich auch in der Theorie klar werden.

A. — §. 166. Die Staatsbesteuerung der physischen Personen.

1. Normalfall: Besteuerung der im Inland wohnenden Staatsangehörigen, und zwar unter Voraussetzung des ersten Falls der dritten Kategorie des Schemas: die Besteuerung des aus inländischen Erwerbsquellen herrührenden Einkommens dieser Personen.

Digitized by Google

Die Besteuerung aller Staatsangehörigen ist für unsere „staatsbürgerliche“ Periode im Princip und in der Praxis entschieden: die Besteuerung ist anerkannte und möglichst befolgte Regel. Die Theorie hat die Besteuerung hier gegenüber den geschichtlich überkommenen Steuerfreiheiten gewisser bevorrechteter Classen und Personen der ständischen Periode gefordert und begründet. Die Praxis, d. h. das öffentliche Steuerrecht hat das Postulat im Wesentlichen durchgeführt und die alten Steuerfreiheiten aufgehoben.

Für die Theorie ist die Forderung implicite schon in Smith's erster Steuerregel enthalten. Aber auch bereits Bodinus, de republica p. 974, sagte von solchen Befreiungen: quid enim absurdius? (Bei Rau §. 250 Note d.) Characteristisch für Zeit und Land Sonnenfels' scharfer Angriff auf die Steuerfreiheiten des Adels und besonders der „Klerisei“, Grundsätze III, 167 ff. S. 186: „Der Schluss aus Allem ist, dass es von Seite des Klerus eine Ungerechtigkeit gegen den Staat und die Bürger sein würde, die Steuerfreiheit zu fordern: von Seite des Staats aber eine Verletzung des allen Bürgern gleichschuldigen Schutzes, solchen Forderungen Gehör zu geben.“ S. auch Biersack, Besteuerung, Anhang S. 241 (aus 1835).

Ueber die Missverhältnisse und Schwierigkeiten im ehemaligen Deutschen Reich Pütter, historische Entwicklung der heutigen Staatsverfassung des teutschen Reichs II, 200. — Ueber die neueren Aufhebungen von Steuerfreiheiten, eine Folge des „Strebens, den theoretisch allgemein anerkannten staatsrechtlichen Grundsatz einer gleichen Vertheilung der Staatslasten auch zur practischen Anerkennung zu führen“ (K. A. Zachariä, Deutsches Staats- und Bundesrecht, 2. A. II, 531 ff.). In verschiedenen Rheinbundstaaten erfolgte die Aufhebung der Steuerfreiheiten durch landesherrliches Edict und ohne Entschädigung 1806 ff. In Preussen wurde durch das Edict vom 27. October 1810 das Princip gleicher Besteuerung und der Unzulässigkeit von Exemtionen ausgesprochen. Von 1819 an haben dann „die neueren Verfassungen den Grundsatz gleicher Besteuerung fast durchgängig anerkannt und in Folge davon die Aufhebung der früher gesetzlich bestandenen Steuerfreiheiten, sowie die Unzulässigkeit neuer (selbst gesetzlicher) Exemtionen ausgesprochen oder die schon früher geschehene Aufhebung bestätigt“. (Zachariä S. 532, wo die betreffenden Verfassungsartikel citirt sind.) Ueber Preussen s. Verfassungsurkunde Art. 101, v. Rönne, preussisches Staatsrecht, 3. A. I, 1. Abth. S. 444, 2. Abth. S. 239 ff. Gänzlich befreit von Staatssteuern und Abgaben sind in Preussen die Mitglieder des K. Hauses und der hohenzollernschen Fürstenfamilie, von Classen- und Einkommensteuern die Mitglieder der 1866 entthronten Dynastieen. In den verschiedenen deutschen Staaten bestehen im Umfang dieser Steuerfreiheiten für das regierende Haus Verschiedenheiten. S. Antoni, Finanzarchiv, V. 420 ff. (mit vorausgeschickter principieller Behandlung der Frage.) Ferner bestanden nach der Deutschen Bundesacte von 1815 und nach Particulargesetzen im Anschluss daran Befreiungen für die Mediatisirten, worin später aber Veränderungen, mitunter vertragsmässig, eingetreten sind. (S. Rönne a. a. O. S. 240 ff. Zachariä II, 536 ff. Antoni a. a. O. S. 424 ff.) In der Steuercommission des preussischen Abgeordnetenhauses von 1884 wurde die Beseitigung dieser Befreiungen angeregt. Neben dem Anspruch auf Entschädigung bei Aufhebung könnte eine Beachtung des noblesse oblige von den Privilegirten heute wohl auch erwartet werden.

Zu unterscheiden sind unter den alten Steuerfreiheiten wieder, wie oben in §. 120, wahre (reelle), denen keine andere einigermaassen der Steuer ökonomisch gleichwerthige öffentliche Leistung entspricht, und scheinbare (formelle), bei welchen dies der Fall und wo daher eine anderweite öffentliche Ausgabe erspart werden kann.

Digitized by Google

Bei den wahren Steuerfreiheiten ist die Nothwendigkeit der Aufhebung nach unserem heutigen Rechtsbewusstsein nicht strittig.

Es kann sich nur fragen, ob und wie weit eine wahre Steuerfreiheit vorliegt und wie bei deren Beseitigung vorzugehen ist. Bei der ersten Frage handelt es sich um objective Feststellung des Thatbestandes, was kaum Schwierigkeiten bietet, da die Thatsache einer der fehlenden Steuer gleichwerthigen anderweiten öffentlichen Leistung offenkundig sein muss. Nicht principiell, aber wohl in Betreff der Durchführung bieten nur die Fälle mehr Schwierigkeit, wo eine einstens scheinbare Steuerfreiheit durch Wegfall der Compensations-Leistung oder durch Verminderung des Werths der letzteren oder durch allgemeine anderweite Steuererhöhung ganz oder theilweise zu einer wahren Steuerfreiheit geworden ist. Hier kann die lange Dauer des Verhältnisses aus politischen und sonstigen Gründen etwa eine gewisse Berücksichtigung verlangen, freilich nur nach Grundsätzen der Billigkeit, nicht des strengen Rechts.

Practisch wichtig ist meistens nur die alte Steuerfreiheit des einst wehrdienstpflichtigen ritterschaftlichen u. s. w. Grundbesitzes nach Fortfall der Wehrdienstleistung.

Hier handelt es sich wesentlich um eine Frage der vierten der obigen Kategorieen, der Ertrags-, bez. Realbesteuerung und um die Allgemeinheit der Grundsteuer, denn die Steuerfreiheit ist eine reale geworden, welche auf dem Boden ruht, keine personale mehr, welche sich nach dem Eigenthümer richtet. Davon unten anhangsweise in §. 175.

Die zu verlangende Beseitigung wahrer Steuerfreiheiten hat principiell im Wege des gesetzlichen Zwangs, nicht des Vertrags zu geschehen, da es sich um unzweifelhaft öffentlichrechtliche Verhältnisse handelt. Die Entschädigungsfrage ist meist auch nur bei der Ertrags-, besonders der Realbesteuerung practisch. Die Gewährung einer Entschädigung, principiell wieder nach gesetzlicher Bestimmung, ohne dass hierbei vertragsmässige Regelung immer auszuschliessen ist, wird sich nach Rechtstiteln zu richten haben: nur wenn die Steuerfreiheit den Character eines wohlerworbenen Privatrechts hat, wird principiell aus Rechtsgründen, sonst nur aus Billigkeitsgründen und nur bedingt eine Entschädigung eintreten können.

S. Grundlegung §. 385 und unten §. 175. Bei der Aufhebung etwaiger Personalsteuer- und Verbrauchssteuerfreiheiten wird auch aus blossen Billigkeitsgründen nur ausnahmsweise von Entschädigung die Rede sein, z. B. öffentlichen Beamten gegenüber, welche bisher Communalsteuerfreiheit geniessen, wo Gehaltserhöhung zur Frage kommen kann. In staatsrechtlicher Beziehung ist eine allgemeine Steuerfreiheit ganzer Stände, weil hier nicht vom Begriff eines wohlerworbenen Rechts zu reden ist, ohne Entschädigung gerechtfertigt, anders bei einem speciali titulo für ein bestimmtes Subject begründeten wirklichen Privileg. (Zachariä II, 535.)

Scheinbare Steuerfreiheiten, welchen eine der sonstigen Steuer äquivalente Leistung entspricht, sind auch in unserer staatsbürgerlichen Periode principiell nicht verwerflich. So z. B. als Belohnungsform für öffentliche Verdienste, als Bezahlungs-

Digitized by Google

oder Gehaltsform für öffentliche Beamte, als Beitragsform zum Zweck der Unterstützung.

Sie finden sich auch noch bis in die neueste Zeit hie und da, besonders bei einzelnen Arten von Steuern und Abgaben, z. B. Einkommensteuerfreiheit in gewissem Umfang der Beamten, Militärs, Decorirten. S. für Deutschland besonders das Reichsmilitärgesetz vom 2. Mai 1874, §. 46 (oben S. 288). Particularrechtliche Verschiedenheiten, auch einzelne noch bestehende sonstige Steuerfreiheiten bei Civilbeamten, Geistlichen, Lehrern. S. Detail deutscher Bestimmungen bei Antoni a. a. O. S. 426 bis 440. Die Fälle der Taxfreiheit oder Taxermässigung bei der Benutzung öffentlicher Anstalten (Post, Eisenbahnen) für gewisse Kategorieen von Personen (Beamte, Abgeordnete zu den Volksvertretungen) liegen etwas anders, jedoch ähnlich.

Indessen sind solche Privilegien gewöhnlich nicht zweckmässig.

Sie bilden eine, wenn auch nur scheinbare Durchbrechung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Besteuerung, welche mitunter in den Kreisen der Besteuerten missverstanden wird und Anstoss erregt. Finanziell erscheint weder die öffentliche Einnahme noch der Finanzbedarf im wahren Betrage, was zu Täuschungen Anlass giebt. Zwischen der Steuerfreiheit und der Compensationsleistung, z. B. des Beamten, ist auch die richtige Verhältnissmässigkeit schwer herzustellen und noch schwerer, wegen der eintretenden Veränderung auf beiden Seiten, zu erhalten.

Daher sind auch die scheinbaren Steuerfreiheiten mit Recht immer mehr beseitigt worden, z. B. die Einkommensteuer-Freiheiten der Beamten.

Die Staatsbesteuerung der Staatsbeamten durch Unterstellung der letzteren unter die allgemeinen Personalsteuern oder durch Bildung besonderer Steuern, bez. Abtheilungen von Steuern für sie (Besoldungssteuer) findet nichts desto weniger mitunter noch jetzt aus Opportunitätsgründen und selbst principiell ihre Anfechtung: es sei zwecklos und vermehre nur die Geschäfte unnütz, mit der anderen Hand wieder zu nehmen, was man mit der einen gegeben, ja es sei rechtswidrig, den stipulirten Gehalt durch die Steuer zu kürzen. Der erste Einwand kann eine gewisse Berechtigung haben, aber durch Abzug der Steuer gleich von der Gehaltsrate bei deren Auszahlung lässt sich die Sache sehr vereinfachen. Auch kann eben doch die Steuer nicht immer stabil bleiben, was bei der Gewährung der Freiheit in richtigem Maasse angenommen werden müsste. Der zweite Einwand beruht aber auf einem völligen Missverständniss: die Gehaltszahlung und die Besteuerung erfolgen auf Grund ganz verschiedener Rechtstitel, dort handelt der Staat als Arbeitgeber nach dem Staatsdiener-Vertrag, hier als Finanzgewalt gegenüber dem Staatsbürger. An diesem Verhältniss ändert sich dadurch, dass hier der Arbeitgeber und die Finanzgewalt in der Staatspersönlichkeit zusammenfallen, nichts. Gleichwohl hat — Fürst Bismarck im Parlament die Staatsbesteuerung der Beamten mehrfach angegriffen und sie sogar mit der Couponsteuer der Staatsgläubiger verglichen, — die übrigens auch principiell zu rechtfertigen ist (§. 169). Zu bemerken ist indessen noch, dass die Begünstigung des Staatsbeamten durch niedrigere Besteuerung, z. B. im Steueranschlag oder Steuerfuss für die Einkommensteuer, nicht nothwendig ein Steuerprivileg enthält, sondern öfters gebilligt werden kann, nemlich bei notorisch ungenügender, d. h. unter dem gesetzlichen Maass bleibender Besteuerung der gewöhnlichen Privaten wegen mangelhafter Einschätzung der letzteren, weil das Einkommen des Beamten offen dem ganzen Betrage noch vorliegt, das der anderen Bürger nicht.

Auch die Aufhebung formeller Steuerfreiheiten hat in der Regel im Wege des gesetzlichen Zwangs zu geschehen, jedoch ohne dass unbedingt Verträge darüber auszuschliessen sind. Eventuell müssen die Grundsätze des Enteignungsrechts dabei befolgt, Entschädigung gewährt werden.

Digitized by Google

Letztere kann z. B. bei der Aufhebung von Steuerfreiheiten der Beamten geboten sein, wenn die Thatsache der Steuerfreiheit als eine (wenigstens stillschweigende) Vertragsclausel gelten muss. Besondere Schwierigkeit würde in unseren Staaten wohl nur die Aufhebung vertragsmässiger Steuerfreiheiten für Staatsschuldzinsen machen, da sich hier der Staat im Anleihecontract auch als Finanzgewalt gebunden hat.

§. 167. Insbesondere von der Steuerfreiheit des sogenannten Existenzminimums.

Eine Durchbrechung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Besteuerung kommt bei uns sonst vornemlich nur noch für Personen, bez. Familienhäupter mit einem Einkommen, das einen gewissen niedrigen Betrag nicht überschreitet, zur Erwägung: die Frage der „Steuerfreiheit des Existenzminimums". An ihr lässt sich gut die Nothwendigkeit der Unterscheidung der beiden Steuer-Gesichtspuncte, des rein finanziellen und des socialpolitischen, zeigen, wenn man zur Klarheit kommen will.

Diese Frage hat seit länger und bis in die neueste Zeit in der Theorie viel Staub aufgewirbelt, — vielleicht mehr, als sie werth war. Sie wird in den neueren Arbeiten über Steuerprincipien regelmässig berührt, mehr oder weniger eingehend behandelt und verschieden entschieden. Eine eigene kleine Monographie darüber ist die Leipziger Dissertation von H. Schmidt aus Livland: „die Steuerfreiheit des Existenzminimums. Ein Beitrag zur Theorie der Einkommensteuern", Leipzig 1877. S. in dieser fleissigen Arbeit die Specialliteratur der Frage. Das Ergebniss ist S. 73: „das steuerfreie Existenzminimum erscheint als die nothwendige Consequenz des in einem höheren, wahrhaft ethischen Standpuncte begründeten Princips der Besteuerung nach der wirklichen Leistungsfähigkeit, als der materielle Ausdruck für diesen höheren ethischen Maassstab, als das Mittel zur annähernden Erreichung einer wahrhaft gerechten, „opfergleichen" Besteuerung." Ueber die practische Anwendung eb. S. 74, wo denn u. A. die indirecten Steuern auf unentbehrliche Unterhaltsmittel ganz folgerichtig verworfen werden. Speciell ist die Frage neuerdings besonders bei den Reformen der Einkommensteuer in Preussen, Sachsen und anderen deutschen Staaten mit Bezug auf eine Freiheit gewisser kleiner Einkommen von dieser Steuer (in Preussen der Classensteuer) erörtert worden. Darüber z. B. die Göttinger Dissertation von Peucker, Göttingen 1877. Resultat derselben: „Die Steuerfreiheit gewisser Staatsbürger bei der Personalsteuer ist höchst wünschenswerth und nothwendig." S. 42.

Vielfach ist denn auch bei Personalsteuern (Classen-, Einkommensteuern) in Deutschland ein kleines Einkommen des Censiten bis zu einer gewissen Höhe (staats-) steuerfrei, so besonders seit 1873 in Preussen bis 420, seit 1883 daselbst bis 900 M., in Sachsen, Baden, Hessen u. a. L. m. Indessen haben zu dieser Concession, bez. zu der Aufhebung früherer Besteuerung ausser principiellen Gesichtspuncten zu Gunsten der „kleinen Leute" — und in Preussen entschieden mehr als diese — auch Rücksichten auf möglicher Weise überwälzte Verbrauchssteuern, noch mehr steuertechnische Rücksichten — Schwierigkeiten der Erhebung, viel Mahnungen, Executionen, Pfändungen, dadurch bereitete wirthschaftliche Schädigungen und Verbreitung von Odium — beigetragen. Von den anderen directen Steuern liessen die Ertragssteuern technisch und nach ihrem Wesen solche Befreiungen weniger zu; doch kommen sie bei Kapitalrentensteuern (Süddeutschland) und bei Gewerbesteuern vor, indem erstere gewisse kleine Rentenbeträge und letztere Gewerbetreibende freilassen, welche in einem bestimmten kleinen Umfang das Geschäft führen, sowie mitunter auch ganze Kategorieen Klein-Gewerbetreibender. (S. Antoni a. a. O. 396 ff., meine Abh. directe Steuern im Schönberg'schen Handbuch, 2. A. III, S. 7 ff., 79, 98, auch Fin. III, S. 473 über Frankreich. Freilassungen kleinster Besitzer von der Haus- und Grundsteuer sind mehrfach angeregt worden, und erstere kommen auch in der Praxis vor (England, Häuser unter 20 Pf. St., Fin. III, §. 117*).

Digitized by Google

In den theoretischen Arbeiten steht nur wieder, wie so oft, Behauptung gegen Behauptung, ohne dass der Eine den Anderen überzeugt, weil man die Frage nicht, wie es doch gerade den historischen Nationalökonomen nahe gelegen hätte, eben historisch auffasst und sie demgemäss verschieden von verschiedenem Rechtsstandpunct aus und nach der diesem letzteren zu Grunde liegenden Gesammtanschauung vom Wirthschaftsleben entscheidet. In der ständischen Periode war gerade die Besteuerung der „kleinen Leute", als eines Theils der misera contribuens plebs, des pauvre gent corvéable et taillable, nach den Anschauungen und dem Recht der Zeit geboten. In der staatsbürgerlichen Periode war diese Besteuerung ebenfalls eine richtige Consequenz der staatsbürgerlichen Freiheit und Gleichheit und zugleich der an sich richtigen Auffassung des Staats. In der socialen Periode bleibt diese Auffassung bestehen, aber die nicht bloss proportional verschiedene wirthschaftliche Leistungsfähigkeit der verschieden hohen Einkommen wird erkannt und daraus wird dann für die Besteuerung die Consequenz gezogen, gewisse kleine Einkommen steuerfrei zu lassen oder sie niedriger und die grösseren Einkommen progressiv zu besteuern. Die Freunde und die Gegner der Steuerfreiheit des Existenzminimums stehen eben, wenn auch in der Regel ohne sich dessen klar bewusst zu sein, auf verschiedenen Standpuncten der Anschauung, treffen sich aber gerade deswegen mit ihren Einwürfen nicht. Sie versäumen es, ihre principielle Entscheidung der Frage selbst nur als eine Consequenz dieses verschiedenen Standpuncts hinzustellen. Ich kann von diesem Vorwurf auch Stein und Schmoller nur theilweise ausnehmen. Ersterer in seiner Finanzwissenschaft 4. A. I, S. 418, letzterer in dem Aufsatz über die Epochen der preussischen Finanzpolitik am Schluss (noch nicht in dem Aufsatz in der Tübinger Zeitschrift über Einkommen). Neumann's Beweisführung (progressive Einkommensteuer, Kap. 3) ist hier wie sonst durchaus zutreffend, aber den Gegner, z. B. die folgerichtigen Denker der Deutschen Freihandelsschule, die Faucher, Michaelis nicht überzeugend, weil diese, von ihrem Standpunct aus mit Recht, in solchen „socialen" Rücksichten einen Widerspruch mit Principien der Eigenthums- und Erwerbsrechtsordnung der staatsbürgerlichen Periode finden.

Ausserdem darf die Frage von der etwaigen Steuerfreiheit des Existenzminimums aus socialen Gerechtigkeitsrücksichten nicht mit der anderen, früher in §. 137 schon berührten verwechselt oder identificirt werden, nemlich ob auch kleines und eventuell kleines blosses Arbeitseinkommen principiell als Einzeleinkommen einzelwirthschaftliche Steuerquelle und als Theil des Volkseinkommens volkswirthschaftliche Steuerquelle ist. Das ist nach dem Früheren entschieden zu bejahen, danach die ältere Theorie von der Ueberschussbesteuerung (Rau's u. A. m.) zu berichtigen. Allein damit ist nicht auch die hier zu erörternde Frage der Freiheit des Existenzminimums aus socialen Gerechtigkeitsgründen entschieden, d. h. hier nicht zu verneinen. Auch Schmoller und die Meisten unterscheiden diese zwei wesentlich verschiedenen Fragen nicht.

Bei dieser Unklarheit der Theoretiker hat auch die specielle Erklärung des Einzelnen gegen oder für die Freiheit des Existenzminimums keine besondere Wichtigkeit. Ich verweise auf Schmidt a. a O. und bemerke nur, dass Rau I, §. 258, 259, wenn auch in Consequenz einer falschen Einkommenlehre, implicite für die Freiheit bei Lohn- und Gewerbsverdienst ist; auch Umpfenbach, 1. A. I, 121 ff. für Freiheit des Existenzminimums, Mill, B. V, Kap. 2, §. 2 ff. dgl. Gegen diese Freiheit Schmoller, Tübinger Zeitschrift B. 19 a. a. O. passim, besonders S. 35 ff., Held, Einkommensteuer S. 103 ff., Nasse, Gutachten S. 5. — Bei Neumann (progressive Steuer) S. 83 ff. manches legislative Material über die Entscheidung der Frage in der Praxis.

Die hier in Rede stehende Frage hängt mit derjenigen über Steuerprogression zusammen und unterliegt m. E. folgerichtig auch derselben principiellen Entscheidung. Auch in der Literatur wird sie öfters bei der Erörterung dieses allgemeineren Problems mit behandelt. S. im Allgemeinen Robert Meyer, III, Kap. 4 und überhaupt die oben in §. 156, 157 angegebene Literatur.

In unseren geschichtlich überkommenen complicirten Steuersystemen, wo eine Reihe ganz verschiedener Steuern verbunden

Digitized by Google

sind, ist die Frage für gewisse Steuern überhaupt in der Praxis müssig, nemlich für die indirecten Verbrauchssteuern. Die Einrichtung und Technik derselben lässt persönliche Befreiungen jener Art meistens nicht zu. Soweit die betreffenden Personen, selbst die ärmsten, überhaupt die besteuerten Artikel consumiren (Salz!), werden sie mit besteuert, müssen nur eventuell in Almosen oder Lohn die Entschädigung dafür mit enthalten. Die principiellen Anhänger der Steuerfreiheit des Existenzminimums in der Theorie müssten vor Allem dann solche das kleine Einkommen treffenden indirecten Verbrauchssteuern verwerfen, was doch nur Einzelne gethan haben.

Bei den anderen Steuern sind die Personal-, besonders die Einkommen- und anderseits die Ertragssteuern zu unterscheiden. Letztere, als zunächst auf dem Object haftend, gestatten auch nur schwierig Befreiungen, doch kommen dieselben, wie schon bemerkt, wohl für gewisse Minimalerträge, bez. Werthe, z. B. der Häuser, des Rentenbezugs, der Gewerbe vor. Practisch und theoretisch am Wichtigsten ist die Frage bei den Personalsteuern, besonders bei solchen, welche nach ihrer Anlage das kleine persönliche Einkommen mittreffen können und hier dann meistens mit als directe Arbeitslohnsteuern fungiren.

An dieser Stelle handelt es sich nicht um die Beurtheilung der steuertechnischen Zweckmässigkeit solcher Steuern (neben oder statt deren indirecte Verbrauchssteuern in Frage kommen und in der Praxis meistens bestehen), sondern um die principielle Beurtheilung aus dem Gesichtspunct der Gerechtigkeit.

Auch wenn die Frage nur vom rein finanziellen Gesichtspunct betrachtet wird, kann sie bloss mit Rücksicht auf das ganze bestehende Steuersystem beantwortet werden.

Wenn die „kleinen Leute" schon durch Verbrauchssteuern getroffen werden, was von der Art der letzteren, von ihren Wirkungen, der Ueberwälzung u. s. w. abhängt, so kann eine Freilassung von directen Personalsteuern vielleicht deswegen nothwendig sein, um die Gleichmässigkeit in der Gesammtbesteuerung zwischen diesen und den wohlhabenderen Personen herzustellen. Maassgebend für die Entscheidung der Frage ist daher auch die Höhe der verschiedenen Steuern.

In Steuersystemen, welche nothwendige Consumptibilien der unteren Classen (Salz!) und verbreitete Genussmittel derselben (Getränke, Kaffee, Tabak u. s. w.) besteuern und wo mit einiger Sicherheit die Fortwälzung der Steuer, des Zolls auf den Preis anzunehmen ist, möchte daher die Personalsteuerfreiheit dieser Classen meistens gerecht sein, gerade auch nach dem Verhältniss blosser Proportionalbesteuerung, wie sie vom rein finanziellen Standpunct aus zu fordern ist (§. 159).

Digitized by Google

Oder aber, wenn ausserdem die unteren Classen directe Personalsteuern zahlen, so muss um so mehr die progressive Personal-, bez. Einkommenbesteuerung der wohlhabenderen Classen verlangt werden, wiederum nur, um im Ganzen wenigstens die Proportionalbesteuerung zu verwirklichen.

An sich, ohne Beziehung zur sonstigen Besteuerung beurtheilt, ist dagegen vom rein finanziellen Standpunct die principielle Steuerfreiheit des kleinen Einkommens abzulehnen.

Auch die Steuer gehört nach richtiger Auffassung des Staats und der öffentlichen Thätigkeiten zu den „nothwendigen Ausgaben", oder zum „nothwendigen Productionsaufwand" auch der „Arbeit" als solcher, die der „kleine Mann" so gut als andere solche Ausgaben zu bestreiten hat. Es ist dann nur die Steuerfreiheit der eigentlich Armen, d. h. der öffentlichen Almosenempfänger zu gewähren.

Wesentlich anders muss dagegen die Entscheidung der Frage von dem zweiten Steuergesichtspunct, vom socialpolitischen aus lauten. Hier darf aus Rücksicht auf die geringere ökonomische Leistungsfähigkeit u. s. w. das kleine Einkommen personalsteuerfrei sein, um die Leute zu schonen — und wäre auch eine weitere Freiheit von anderen Steuern, besonders von Ertragssteuern, wenn sie durchführbar ist, zu rechtfertigen.

So besonders Freiheit für ganz kleine Grundbesitzer und Landwirthe von der Grundsteuer, für ebensolche Gewerbetreibende von der Gewerbesteuer, für „kleine Leute" im Allgemeinen von Haus-, Miethsteuer, für sonst erwerbsunfähige Personen (Waisen, Wittwen, Greise) kleinen und wesentlich alleinigen Renteneinkommens von Kapitalrentensteuern. Unter demselben Gesichtspunct lässt sich die übliche Freiheit kleiner Erbschaften (und Legate) von Erbschaftssteuern billigen.

Je mehr sich die Berechtigung des socialpolitischen Standpuncts im Volksbewusstsein Bahn bricht, also die „sociale" wirklich an Stelle der „staatsbürgerlichen" Periode tritt, desto mehr wird die Freiheit der kleinen Leute wenigstens von directen Personalsteuern und in den genannten Fällen von Ertragssteuern erfolgen und das Verbrauchssteuersystem nach solchen Rücksichten verändert (Aufhebung von Steuern auf nothwendige Lebensmittel!) und durch andere Steuern der besitzenden Classen ergänzt werden: gerade weil dies jetzt als gerecht erscheint.

In der Praxis wird die Freiheit von Steuern, namentlich von Personalsteuern, auch öfters mit dem Lebensalter der eventuell Steuerpflichtigen in Verbindung gebracht, indem z. B. die Steuerpflicht erst mit einem bestimmten Alter beginnt und in einem höheren Alter endet. Hier sind ähnliche Gesichtspuncte maassgebend wie bei der Freiheit des Existenzminimums, wenigstens wenn die Freiheit (oder Ermässigung) ausser an ein gewisses Lebensalter an eine bestimmte Höhe (und allenfalls auch Art) des Einkommens geknüpft ist.

(Vgl. Antoni a. a. O. S. 411 ff) Auch die Beschränkung von Familien- und familien- oder haushaltungsweise aufgelegten Classensteuern, bei welchen die Personenzahl der Bildung des Steuerbetrags zu Grunde gelegt wird, auf eine Maximal-

Digitized by Google

zahl anzunehmender Personen bei „kleinen Leuten“, ist eine Bestimmung verwandter Art.

Im Vorausgehenden waren Personen mit eigenem, aus Arbeit oder Rechten auf Renten u. dgl. fliessendem Einkommen Gegenstand der Betrachtung. „Arme“ im verwaltungsrechtlichen Sinne fallen schon als solche aus der Steuerpflicht heraus.

In der Gesetzgebung fehlt es aber nicht an eigenen Bestimmungen über sie (Antoni a. a. O. S. 415—417).

§. 168. — 2. Besondere Fälle der Besteuerung von Staatsangehörigen.

In der Praxis wird in diesen Fällen in einem Bundesstaate wohl zwischen dem Bundes-Ausland und den anderen Gliederstaaten unterschieden werden, und im Ganzen mit Recht in letzterem Fall der „andere Staat“ nicht als eigentliches Ausland gelten (Deutsches Reich, Schweiz). Demnach modificiren sich hier die allgemeinen Grundsätze in der Anwendung. Im Folgenden wird dies unter Nr. c etwas näher verfolgt. S. darüber besonders den Aufsatz von Antoni, S. 440—444 und die oben S. 391 genannte Arbeit von Clauss im Finanzarchiv, sowie die Schriften über die Schweiz. Für uns handelt es sich hier sonst um die allgemeine Frage für die Theorie.

a) Besteuerung der im Inland wohnenden Staatsangehörigen für ihr Einkommen aus ausländischen Quellen (Nr. 2 der Kategorie C in §. 164). Es handelt sich hier regelmässig um Renten-Einkommen aus Kapitalanlagen in der Fremde: in Grundbesitz, Gewerbebetrieben, Werthpapieren u. s. w. Im Inlande ist dies Einkommen möglichst durch die heimische Personalsteuer und eventuell durch die Kapitalrentensteuer zu erfassen und zwar für den Betrag nach Abzug der etwaigen fremden Steuern.

Zu weit geht daher in der Freilassung z. B. das preussische Einkommensteuergesetz vom 1. Mai 1851, §. 17, wonach das Einkommen preussischer Staatsangehöriger aus ihrem im Ausland gelegenen Grundeigenthum von der classificirten Einkommensteuer ganz frei ist, wenn der Nachweis geführt wird, dass sie wegen jenes Grundeigenthums im Ausland einer gleichartigen Steuer unterliegen. Aehnlich geht zu weit das badische Kapitalrentensteuergesetz, wenn es das im Ausland besteuerte Einkommen aus Kapitalien frei lässt. Schwierigkeiten kann die Frage machen, was als ausländische „Steuer“ gelten soll und in Abzug gebracht und mehr noch, was als „gleichartige“ Steuer anzusehen ist und zur Compensation inländischer Steuerpflicht benutzt werden darf. Die fremde Couponsteuer, auch wenn sie als Einkommensteuer dort fungirt, wird z. B. abzuziehen und der Rest des Zinses dann im Inland zu versteuern sein. (Weiteres bei Antoni S. 445 ff.)

Der heimische Staat hat gewöhnlich kein besonderes Interesse, die Kapitalanlagen seiner Angehörigen im Ausland zu begünstigen, mitunter, so bei Werthpapieren, eher das Gegentheil. Nur ist die Aufgabe der Besteuerung technisch schwierig, weil schon die Thatsache, vollends der Betrag solches Einkommens schwer zu ermitteln sind. Verbrauchssteuern sind zur Erfassung mit geeignet. Wenn hier eine Doppelbesteuerung erfolgt, so ist es eher Sache des Auslands, als des Inlands, im Interesse des Besteuerten und des Hereinziehens von Kapitalien die Steuer zu erlassen: auch nur eine Klugheits-, keine Gerechtigkeitsforderung. In Betreff von Verträgen über Vermeidung von Doppelbesteuerung gilt das unter Nr. c Bemerkte.

b) Besteuerung der im Ausland wohnenden Staatsangehörigen, — mit Voraussetzung des gewöhnlichen Falles (Nr. 4

Digitized by Google

der Kategorie C in §. 164), dass sie dort, also aus ausländischen Quellen, ihr Einkommen erwerben.

Die Frage ist wesentlich nur für eine Art Steuern practisch: für die Personal-, bez. Einkommenbesteuerung solcher Personen.

Eine solche Besteuerung lässt sich principiell rechtfertigen und besteht hie und da auch.

Denn die betreffenden Staatsangehörigen, welche unter dieser Bedingung der Steuerzahlung freiwillig ihr altes Staatsbürgerrecht beibehalten, werden dies aus Vortheil oder aus Patriotismus thun und können dann auch der Steuerpflicht unterliegen. So ist die Steuerpflicht normirt in §. 16 des preussischen Gesetzes vom 1. Mai 1851 für die Einkommensteuer, und zwar einerlei, ob das Einkommen aus in- oder ausländischen Quellen herrührt. S. die Finanzministerialrescripte bei Meitzen, Vorschriften über die u. s. w. Einkommensteuer, Berlin 1879, S. 41 ff.

Aber unbedingt zu fordern ist die Besteuerung hier doch nicht. Häufig möchte eher der Verzicht auf sie dem heimischen Staate zu empfehlen sein.

Denn einmal wird sonst Doppelbesteuerung derselben Person meist nicht vermieden und leicht besonders hart, wenn der fremde Staat ähnliche Steuern erhebt und den Ausländer hierbei mit Recht nicht frei lässt. Und sodann fehlen dem heimischen Staat gewöhnlich die Mittel, alle seine steuerpflichtigen Angehörigen im Auslande aufzufinden und vollends, sie gleichmässig zu besteuern. Die Besteuerung wird daher auf diese Personen sehr ungleich ausgedehnt werden. In Preussen ist das der Classensteuer unterworfene Einkommen (also bis 3000 M.) dieser Kategorie von Staatsangehörigen nicht steuerpflichtig. Im Gesetzentwurf von 1884 war die Ausdehnung der Steuerpflicht auf diese Personen und somit deren Gleichstellung mit den Einkommensteuerpflichtigen (mit über 3000 M. Einkommen) beabsichtigt, doch sah man in der Commission aus Opportunitätsgründen davon wieder ab.

Völkerrechtliche Verträge zwischen den betheiligten Staaten über die Besteuerung solcher Personen könnten in Frage kommen, weil beide Staaten vielleicht daran interessirt sind, diese Personen in ihrem Aufenthalt und Erwerb nicht durch die Steuer empfindlich zu stören.

c) Besteuerung der im Ausland wohnenden Staatsangehörigen in Bezug auf ihr Einkommen aus inländischen Quellen (Fall 3 der Kategorie C in §. 164).

Dies Einkommen ist regelmässig Rente aus einheimischem Grund- und Kapitalbesitz, eventuell auch Gewerbsgewinn bei der Betheiligung an inländischen Unternehmungen, einschliesslich Erwerbsgesellschaften, ferner Ruhegehalt und dgl. von pensionirten Beamten, Wittwen, mitunter (besonders im Bundesstaat) auch Gehalt activer, ausserhalb des Heimathsstaats fungirender Beamten. Der seltene und practisch schwer greifbare Fall, dass dies Einkommen gewöhnliches Arbeitseinkommen ist (z. B. aus schriftstellerischer Thätigkeit), kann hier unbeachtet bleiben.

Die Besteuerung Seitens des heimischen Staats ist hier wichtiger und practisch leichter zu verwirklichen als im vorausgehenden Fall.

Sie besteht auch vielfach und hat in der Neuzeit bei der Grösse des internationalen Personenverkehrs und bei vermehrtem „Absentiismus" von Grundbesitzern, Kapitalisten, Actionären, Pensionären im Ausland öfters zu Erörterungen und im Bundesstaate schon zu einer eigenen gesetzlichen Regelung geführt. Denn gerade hier trat leicht Doppelbesteuerung seitens der beiden betheiligten Staaten ein, woraus sich Interessenconflicte zwischen ihnen und Beschwerden des Besteuerten ergaben.

Ein einfaches Princip lässt sich aber nicht aufstellen. Zwischen selbständigen Staaten erscheinen auch nicht

Digitized by Google

einmal immer unbedingt, sondern nur unter gewissen Umständen Compromisse, daher Verträge über die Besteuerung solcher Personen erwünscht. Der einzelne Staat wird sich nemlich zu dieser Frage verschieden stellen je nach seiner Auffassung des „Absentiismus“ und sich dann von der einheimischen Besteuerung durch die Beschwerde seines Angehörigen über Doppelbesteuerung auch nicht immer abhalten lassen dürfen. Im Uebrigen wird, wenn Doppelbesteuerung vermieden werden soll, nach Steuerarten und weiter nach Verhältnissen innerhalb eines Bundesstaats und zwischen selbständigen Staaten zu unterscheiden sein.

Die Abwesenheit der Absentiisten hat für das Inland ökonomische und sociale Nachtheile (Grundlegung §. 253). Eine besondere Rücksicht auf diese Personen durch Gewährung von Steuerfreiheit ist schon deswegen nicht geboten, auch nicht, wenn denselben dann wegen der auswärtigen Steuer Doppelbesteuerung droht. Umgekehrt kann sogar eine specielle einheimische Besteuerung wegen des Absentiismus ernstlich in Frage kommen.

Dies um so mehr, weil der heimische Staat immer einen Steuerentgang erleidet, nemlich an Verbrauchssteuern, auch an manchen Verkehrssteuern und Gebühren. Rücksichten auf die Besteuerten zu nehmen hat weniger der einheimische Staat, welcher einen Theil seines Volkseinkommens von den besser situirten und müssigen Classen seiner Angehörigen im Ausland verzehrt werden sieht, als der fremde Staat zu nehmen, welcher am Aufenthalt solcher Personen in seinem Gebiet ökonomisch interessirt sein kann.

Staatsverträge über die Besteuerung dieser Personen werden daher auch eigentlich nur in zweiter Linie aus Rücksicht auf die zu Besteuernden, in erster Linie aus einem allgemeinen Interesse der betheiligten Staaten hervorgehen. Sie sind deshalb kaum so leicht allgemein zu erwarten, sondern nur zwischen Staaten, welche sich als eine Gemeinschaft betrachten oder welche Grund haben, gegeneinander besondre Rücksichten zu nehmen. So liegt die Sache in Bundesstaaten und hier sind daher Verträge der Einzelstaaten, bez. Bundesgesetze über die Doppelbesteuerung angebracht.

Ein Beispiel haben wir aus Deutschland in dem Gesetz des Norddeutschen Bundes vom 13. Mai 1870. Es ist kaum zu erwarten, dass sich die Grundsätze dieses Gesetzes, welche für Deutschland wohl die richtigen sind und bei Verträgen über Doppelbesteuerung angesichts unserer Steuersysteme kaum anders gefasst werden können, allgemeiner zwischen ganz fremden Staaten einbürgern. Ein Land ohne entwickeltes Ertragssteuersystem und mit vielen reichen Absentiisten würde sich sonst in einer üblen Lage befinden.

Das genannte Gesetz gilt nach späteren Bestimmungen jetzt im ganzen Deutschen Reiche. Nach §. 1 darf ein Deutscher nur in dem Bundesstaate zu den directen Staatssteuern herangezogen werden, in welchem er seinen Wohnsitz hat. Aber nach §. 3 wird Grundbesitz und Gewerbebetrieb sowie das aus diesen Quellen herrührende Einkommen nur von dem Bundesstaat besteuert, wo jene

Digitized by Google

liegen; nach §. 4 Gehalt, Pension, Wartegeld nur in dem Staat, der die Zahlung leistet. Zinsbezug eines in Sachsen wohnenden Preussen aus preussischen Staatspapieren oder aus preussischen Hypotheken ist danach in Sachsen steuerpflichtig. Bei der blossen Einkommenbesteuerung dieses Einkommens wohl richtig, bei einer Kapitalrentensteuer kaum. Näheres mit verschiedenen Ministerialerlassen bei Meitzen a. a. O. S. 108 ff. S. auch Clauss und Antoni a. a. O. und die Schriften über die schweizer Verhältnisse.

Nach dem leitenden Princip des genannten deutschen Gesetzes wäre auch bei einer vertragsmässigen Regelung der Besteuerung zwischen zwei Staaten die persönliche und die Realbesteuerung zu unterscheiden. Jene richtet sich im Wesentlichen nach dem Wohnort — also Besteuerung nur seitens des „Auslands" —, diese nach der Lage der betreffenden Ertragsquelle, — also Grund-, Kapitalbesitz und Gewerbebetrieb nur im Inlande besteuert. Gewisse weitere Modificationen, bei Einkommenbesteuerung neben der Ertragsbesteuerung, bei der Besteuerung von Zahlungen aus Staatscassen (Pensionen u. s. w.), werden sich wie in Deutschland nach den concreten Verhältnissen richten müssen.

§. 169. — 3. Besteuerung der Ausländer.

S. Antoni a. a. O. S. 451—462.

a) Halten sich dieselben des Erwerbs wegen dauernd oder vorübergehend im Inlande auf, (zugleich der Fall 5 der Kategorie C in §. 164), also als Arbeiter, Gewerbe- und Handeltreibende (Unternehmer) u. s. w., so ist hier ihre Besteuerung, und zwar speciell auch ihre directe Einkommen- und Ertragsbesteuerung, wesentlich ganz in gleicher Weise als wenn sie Inländer wären, geboten: eine Forderung der Gerechtigkeit, auch der Gleichstellung in der wirthschaftlichen Concurrenz halber.

Eine etwaige Doppelbesteuerung hätte höchstens ihr Heimathstaat durch Steuererlass zu vermeiden. Die Regelung solcher Doppelbesteuerung durch Staatsverträge kann in Frage kommen, wenn das Inland und das Ausland beide an dem Aufenthalt dieser Personen in der „Fremde" ein Interesse haben.

Von den im Inlande des Erwerbs wegen reisenden Ausländern kommen namentlich die sogenannten „Handelsreisenden" für die Gewerbesteuer, allenfalls auch für die Personal-(Einkommen-)Steuer in Betracht. Im Princip wird die Steuerpflichtigkeit anzuerkennen sein. Doch sind hier Staatsverträge zur Regelung dieser Besteuerung, eventuell zum Erlass gewisser Steuern oder über bestimmte Steuersätze nach dem Grundsatz der Reciprocität in den heutigen Verkehrsverhältnissen wohl angemessen. Die Handelsverträge enthalten öfters Bestimmungen über die beiderseitige gleiche Behandlung dieser Reisenden. Das Einzelne wird mit von der Gestaltung der Besteuerung der betreffenden Kategorie inländischer Personen abhängen müssen. Steuerfreiheit der ausländischen Reisenden von Gewerbesteuer wäre unangemessen, wenn Inländer steuerpflichtig sind.

b) Andere im Inland wohnende Ausländer, also regelmässig solche, welche ihre ausländischen Einkünfte, ihre Renten hier verzehren (Fall 6 der Kategorie C in §. 164), werden selbstverständlich und unvermeidlich von der Verbrauchsbesteuerung ge-

Digitized by Google

troffen. Wie weit auch von der inländischen directen Einkommen- und Ertragsbesteuerung (z. B. der Kapitalrentensteuer), hängt von den Erwägungen ab, welche unter Nr. c im vorigen Paragraphen berührt worden sind. Das Inland hat meistens ein Interesse am Aufenthalt solcher Personen und kann sie durch Steuererlass oder Ermässigung begünstigen. Nothwendig vom Standpunct der Gerechtigkeit ist dies indessen nicht, zweckmässig nicht allgemein, die Praxis ist verschieden. Ueber Verträge in Bezug auf Doppelbesteuerung gilt das im vorigen Paragraphen Gesagte.

Bei ausländischen Reisenden dieser Art wird eine Zeitfrist des Aufenthalts zu bestimmen sein, von wo an sie zur „Wohnbevölkerung" zählen und eventuell dann der Staatsbesteuerung des „Wohnstaats" unterliegen.

Z. B. in Preussen werden Ausländer nach einjährigem Aufenthalt, ausser, wenn sie sich des Erwerbs wegen im Inlande aufhalten, von der Classensteuer und classificirten Einkommensteuer getroffen. §. 5 und 18 des Gesetzes vom 1. Mai 1851 bez. 25. Mai 1873. — Vgl. auch Rau I, §. 266, wo wegen eines zu engen Begriffs der Steuer (Abgaben der „Staatsbürger") in der Besteuerung der Ausländer eigentlich etwas Anomales gesehen wird. Die jetzigen Verkehrsverhältnisse sind hier auch zu wenig berücksichtigt. — Die Bestimmungen der deutschen Gesetzgebung bei Antoni a. a. O. Mancherlei willkürliche Verschiedenheiten, Widersprüche, Lücken hier wie in den Gesetzgebungen des Auslands. Eine einheitliche Regelung wäre immerhin erwünscht, setzt aber bei aller Rücksicht auf die concreten Verhältnisse doch eine principielle Behandlung der Fragen voraus.

c) Besteuerung des Einkommens der im Ausland wohnenden Ausländer aus dem Inlande.

Dieser siebente Fall der dritten Kategorie des §. 164, welcher sich mit den Fällen der ersten Kategorie nicht wie die sechs anderen deckt, soll gleich hier erledigt werden. Er ist zum Theil identisch mit der Frage der Besteuerung der Ertragsquellen (Kategorie D. des §. 164), wenn der Ertrag an den auswärtigen Eigenthümer u. s. w. geht.

Dieser Fall ist in der Neuzeit mit der grossen Entwicklung des internationalen Kapitalienverkehrs practisch besonders wichtig geworden. Die Entscheidung wird zunächst von der ökonomischen und der Rechtsform der Betheiligung des Ausländers an inländischen Kapitalanlagen, — namentlich ob als Unternehmer, Eigenthümer u. s. w. oder anderseits als Gläubiger — sodann von der Art der inländischen Besteuerung: ob sie nur Ertrags- oder nur Einkommenbesteuerung oder ob sie Beides und in welcher Verbindung — mit abhängen. Die Rücksicht auf das inländische Interesse an der Hereinziehung fremden Kapitals und an einer etwaigen Vermeidung der Doppelbesteuerung des fremden Kapitalisten, hier und in seiner Heimath, kann eine Steuerbefreiung, welche von der Gerechtigkeit nicht nothwendig verlangt würde, aus Gründen der Volks-

Digitized by Google

wirthschaftspolitik räthlich machen. Doch kann umgekehrt die Besteuerung auch gerade aus Gerechtigkeitsgründen geboten sein.

α) Bei einer Betheiligung des Ausländers an inländischen Gewerben als Verpachter oder sich vertreten lassender Unternehmer, Socius, als stiller Gesellschafter, Actionär, als Grundeigenthümer muss derselbe die gleichen Ertragssteuern wie der Inländer entrichten, schon dem Character der Ertragssteuer als Objectsteuer gemäss, aber auch aus principiellen volkswirthschaftlichen Gründen: weil hier Theile des Volkseinkommens vorliegen, die nicht unbesteuert bleiben dürfen, wenn die richtige Steuerquelle getroffen werden soll und nicht minder aus principiellen Gründen der gerechten Steuervertheilung, weil sonst die Inländer nur um so höher besteuert werden müssten. Erfolgt die Besteuerung des Ertrags dieser Objecte zugleich in der Form einer Einkommensteuer, so wird auch letztere vom Ausländer ebenso wie vom Inländer zu tragen sein.

(So z. B. in Preussen nach dem genannten Gesetz §. 18.) Eine entgegengesetzte Entscheidung würde zu unhaltbaren volkswirthschaftlichen Consequenzen und zu einer ungerechten Ueberlastung der Inländer führen, wie sich leicht ergiebt, wenn man sich einen etwas extremen Fall vorstellt, z. B. dass heimische Ertragsquellen (Grundbesitz, Gebäude, Bergwerke) in grossem Umfange Ausländern gehören. Da das bezügliche Einkommen mit Recht auch der Besteuerung in der Heimath des Ausländers unterliegt (§. 168 unter a), so erfolgt Doppelbesteuerung, die hier nicht wohl zu vermeiden ist.

Die Steuerbefreiung des Ausländers im Inlande, im Interesse der Hereinziehung fremden Kapitals, würde öfters auch die Concurrenzbedingungen der verschiedenen Unternehmungen ungleich stellen, zu Ungunsten des Inländers, ausserdem aber, wie gesagt, auch eine bedenkliche Entziehung der heimischen Steuerquellen für die inländische Besteuerung (Grundsteuer beim Uebergang von Grundbesitz an Ausländer!) mit sich führen, wie sich im Mittelalter so vielfach gezeigt hat, wenn steuerpflichtiger Grundbesitz durch Eigenthumsübergang an steuerfreie Exemte (Stifter u. s. w.) steuerfrei wurde (Fin. III, §. 28). Die inländische Besteuerung des Ausländern gehörigen Besitzes und des daraus fliessenden Ertrags wenigstens durch die allgemeinen Ertragssteuern besteht auch wohl als Regel in den Culturstaaten; diejenige durch daneben oder statt der Ertragssteuern bestehende Einkommen-(und Vermögens-)steuern ist auch berechtigt und kommt jetzt gewöhnlich vor. (S. Antoni S. 456.) Das Gegentheil würde eine grosse Schwäche des Staats oder eine ausserordentliche Abhängigkeit vom fremden Kapital anzeigen. Ausländischer Besitz inländischer Actien muss vollends der gleichen Besteuerung bei der Gesellschaft selbst wie inländischer unterliegen und thut dies auch regelmässig, schon aus steuertechnischen Gründen.

β) Der heute practisch wichtigere und schwierigere Fall ist derjenige der Betheiligung des ausländischen Kapitalisten als Gläubigers aus Darlehensgeschäften, daher die Frage der Besteuerung von Zinsen, welche an Ausländer hinausgehen.

Die Frage wird sich im Anschluss an die Art der bestehenden Besteuerung (Einkommen-, Vermögens-, Kapitalrentensteuer), die Formen der Feststellung der Steuerschuldigkeiten (bei Einkommen-, Zinsrentensteuer) u. s. w. öfters wieder nach den Arten der Darlehensgeschäfte specialisiren, namentlich ob es sich um

Digitized by Google

„unversicherte" und „versicherte" Pfand-, besonders hypothekarische Darlehen, um Darlehen handelt, für welche ein börsengängiges „Werthpapier" (auf den Inhaber oder auf Namen lautend) ausgestellt ist, ob in diesem Fall der besteuernde Staat (Staatsschuldenobligation) oder ein Dritter (besonders eine inländische Gesellschaft, z. B. bei den Obligationen der Eisenbahngesellschaften) der verpflichtete Schuldner ist u. s. w. Der practisch wichtigste Fall ist gerade diese Besteuerung der Zinsen von Werthpapieren, welche sich im Auslande in ausländischem Besitz befinden und hier dann wieder der Staatsschuldzinsen, die sogenannte „Couponbesteuerung", wie sie nach der — vornemlich und, wenn man practischen Erfolg will, fast allein in Betracht kommenden, auch mehrfach üblichen (England, Oesterreich, Italien, Russland) — Form der Besteuerung mittelst Abzugs des Steuerbetrags an dem fälligen Coupon bei der Auszahlung genannt wird. S. v. Hock, öffentliche Abgaben S. 18, 220; meine „Ordnung des österreichischen Staatshaushaltes", Wien 1863, S. 187—203, mit besonderer Beziehung auf Oesterreich, aber auch principiell und zum Theil auf die im Vorhergehenden besprochenen Fälle eingehend. S. über England Fin. III, S, 243, 247.

Einerlei ob eine besondere Kapitalrentensteuer als eine Art der Ertragssteuer oder ob neben oder statt ihrer eine Einkommensteuer besteht, welche dieses Zinseinkommen treffen soll: im Princip ist die Besteuerung der ins Ausland gehenden Zinsen ebenso wie diejenige der im Inland bleibenden zu verlangen und durchaus nicht ohne Weiteres eine „Rechtsverletzung".

Auch hier führt die entgegengesetzte Entscheidung, wie man sich wiederum an extremen Fällen leicht klar macht, zu volkswirthschaftlich unhaltbaren Consequenzen und zu Ungerechtigkeiten für die Inländer. Ist nicht etwa ein ausdrückliches Versprechen seitens des Staats ertheilt worden, jene Zinsen unbesteuert zu lassen, so kann auch bei der erstmaligen Einführung einer solchen Besteuerung nicht von einer Rechtsverletzung des fremden Gläubigers die Rede sein. Das Besteuerungsrecht des Staats besteht ihm gegenüber in derselben Ausdehnung wie dem Inländer gegenüber. Nicht über die Besteuerung, sondern nur über eine höhere Besteuerung könnte sich der Ausländer beschweren.

Auch eine Steuer auf die vom Staate selbst gezahlten Staatsschuldenzinsen ist nicht ungerecht, auch kein Rechtsbruch, sobald nicht gegentheilige ausdrückliche Zusagen vorliegen.

Gegen eine solche hie und da vorgekommene Auffassung der Couponsteuer ist derselbe Einwand wie gegen eine ähnliche Ansicht in Bezug auf die Besteuerung der Staatsdiener-Gehalte zu erheben (§. 166): es handelt sich bei der Zinszahlung und bei der Besteuerung derselben durch den Staat um zwei ganz verschiedene Rechtstitel. Der Anleihevertrag enthält keine stillschweigende Zusage einer Beschränkung des Besteuerungsrechts in Bezug auf die Zinsen der Staatsschuld.

Zu einer Rechtsfrage wird die Besteuerung hier wie in anderen vorgekommenen Fällen, z. B. bei der Steuerfreiheit der Zinsen von Obligationen u. s. w. der Eisenbahngesellschaften, nur, wenn der einheimische Staat ein ausdrückliches Versprechen der Steuerfreiheit ertheilt hat, das einen Theil des betreffenden Vertrags bildet, ferner allerdings auch wohl dann, wenn der Staat etwa allgemein in gesetzlicher Form seinen Willen bekundet hat, weder jetzt noch in Zukunft die von ihm gezahlten Zinsen einer Steuer, Gebühr oder irgend welchem Abzug zu unterwerfen. Im ersten Fall hat er sich rechtlich in Bezug auf die Ausübung seines Besteuerungsrechts gebunden. Die Steuerfreiheit bildet ein wohlerworbenes Recht und kann in der Regel nicht einseitig, sondern nur vertragsmässig aufgehoben werden; ausnahmsweise einseitig wenigstens nur nach den Rechtsregeln der Enteignung, dann aber gegen angemessene Entschädigung. Eine solche zugesagte Steuerfreiheit bezieht sich an sich auf jeden Gläubiger, In- wie

Digitized by Google

Ausländer. Im zweiten Fall ist implicite die Absicht und auch mehr oder weniger ein Erfolg anzunehmen, den Staatscredit zu erhöhen, die Nachfrage nach den Staatspapieren zu steigern, deren Kurs zu verbessern: alles Umstände, die eine willkürliche und entschädigungslose Aufhebung der Steuerfreiheit als böswillige Benachtheiligung des Gläubigers erscheinen lassen würden.

Mit der Ertheilung solcher Zusagen sollte der Staat um seiner finanziellen Zukunft willen aber sehr zurückhaltend sein.

Wenn dieselben trotzdem in neuerer Zeit in stark verschuldeten Staaten, welche eine Betheiligung des Kapitals, besonders des fremden, wünschen, namentlich nachdem sie die Besteuerung der Coupons für ältere Schulden eingeführt haben, fast die Regel geworden sind — Oesterreich-Ungarn, als Ganzes und nach beiden Reichshälften, freilich nach Erhöhung der Couponsteuer auf 16 % 1868, Russland —, so ist dies eben nur ein schlimmes Zeichen der finanziellen Lage und der dadurch bedingten Abhängigkeit vom Privatkapital. Auch die hier angerufenen Opportunitätsrücksichten — nemlich auf den Staatscredit und auf die Nothwendigkeit, neue Anleihen aufzunehmen — sind kaum so berechtigt, als es meistens dargestellt wird. Das zeigt v. Hock a. a. O. Denn es wird hierbei zu einseitig die Lage des Moments, zu wenig die Zukunft beachtet. Verlangt die Entwicklung des Finanzwesens wie gewöhnlich später immer grössere Einnahmen, daher höhere Gesammtbesteuerung, so ist eines der steuerfähigsten Objecte, die Zinsrente, in grossem Umfang der Besteuerung entzogen, die übrige Besteuerung muss also um so stärker wachsen. Daraus drohen mit der Zeit wahrhaft unerträgliche volkswirthschaftliche und sociale Zustände hervorzugehen, wovon sich schon jetzt, besonders in den Verhältnissen von stark ans Ausland verschuldeten Staaten und Volkswirthschaften zum ausländischen „mobilen Kapital", deutliche Symptome zeigen.

Es ist übrigens auch unrichtig, anzunehmen, dass eine Couponsteuer überhaupt und vollends im Verhältniss ihres ganzen Betrags zu einer Kapitalsteuer für den betroffenen Besitzer eines Werthpapiers werden müsse, weil der Kurs entsprechend sinken werde. Einmal kommt es hierbei darauf an, ob andere analoge Kapitalanlagen (z. B. in Hypotheken, auch in Grundstücken, Häusern) ebenso besteuert werden, wo dann ein allgemeiner Einfluss auf den Kurs sich nicht so stark, mitunter gar nicht geltend machen kann. (Die einschlägigen feinen Fragen der Ueberwälzung bei einer Kapitalrentensteuer überhaupt behandelt vortrefflich Helferich in dem Aufsatz über die Kapitalsteuer in Baden, Tübinger Zeitschrift 1846, besonders S. 511 ff.) Sodann hängt gerade der Kurs der Werthpapiere, besonders der Staatspapiere von einer Menge verschiedener Factoren ab, unter diesen aber kann die Couponsteuer sogar selbst wieder ein nach einer Seite günstiger sein, weil sie die Finanzlage verbessert. Einigermaassen war es wohl 1868 ff. so in Oesterreich, wo zugleich der Ausgleich mit Ungarn als politisch günstiges Moment gut auf den Staatscredit wirkte. Daher die Erscheinung, dass die österreichischen Staatspapiere nach der enormen Erhöhung der Couponsteuer meist besser als vorher standen.

Auch ohne sich in dieser Hinsicht vertragsmässig oder gesetzlich gebunden zu haben, kann der einheimische Staat aus Opportunitäts- und Billigkeitsrücksichten die ins Ausland gehenden Zinsen wohl steuerfrei lassen. Dies mag unter Umständen statthaft und zweckmässig sein, obgleich es principiell vom Standpunct der Gerechtigkeit nicht und practisch vom Standpunct der Opportunität, namentlich des Finanzinteresses selbst, nicht so allgemein, wie öfters angenommen wird, geboten ist.

Der fremde Gläubiger erlangt aber hier kein „wohl erworbenes Recht" für sich und muss gewärtigen, wenigstens wenn nicht etwa ein früheres Gesetz die Besteuerung auf im Inland bleibende Zinsen beschränkt hat, eventuell durch ein neues Gesetz der Besteuerung doch mit unterzogen zu werden. Die Unterscheidung von

Digitized by Google

in- und ausländischen Gläubigern, Werthpapier-Inhabern u. s. w. bei der Besteuerung führt ohnedem leicht zur Umgehung des Gesetzes. Auch deswegen empfiehlt sich möglichst die allgemeine Besteuerung alles Zinseinkommens, einerlei ob der Bezieher Aus- oder Inländer sei, im In- oder Auslande wohne. In England Erlass, bez. Rückerstattung des Steuerabzugs von im Inland zahlbaren Werthpapierzinsen für fremde Besitzer, die im Ausland wohnen, unter der Förmlichkeit des „Affidavit" (Fin. III, S. 147).

Der finanzielle Opportunitätsgrund ist meist nicht gegen die Steuer entscheidend, weil der Vortheil des Staats aus der Besteuerung einer grossen alten Schuld viel grösser als der Nachtheil eines etwas schlechteren Begebungskurses für neue (auch steuerfreie) Anleihen sein wird.

B. — §. 170. Die Communalbesteuerung der physischen Personen.

S. die literarischen Angaben in §. 162, S. 391.

Alle die zahlreichen Fragen, welche im Vorausgehenden in Bezug auf die Staatsbesteuerung erörtert wurden, spielen auch in der Communalbesteuerung zwischen den verschiedenen Selbstverwaltungskörpern eines Staats.

Ja, sie werden hier wegen des noch viel umfassenderen und innigeren Personen- und Kapitalienverkehrs innerhalb des Staatsgebiets practisch noch viel wichtiger und verwickelter. Gleichwohl sind sie leichter zu lösen, denn die Staatsgewalt kann die Conflicte zwischen den einzelnen Körpern und in Betreff etwaiger Doppelbesteuerung gesetzlich schlichten. Auch lösen sich die Interessenconflicte der verschiedenen Körper wieder mehr in dem einen Staatsinteresse auf, während diese Conflicte zwischen verschiedenen Staaten, von Bundesstaats- und ähnlichen Verhältnissen abgesehen, bestehen bleiben und nur durch Compromisse beigelegt, nicht eigentlich ausgeglichen werden können.

Auch für die Communalbesteuerung, ja zum Theil für sie noch mehr, gilt das im §. 165 Gesagte: sie lässt sich weder gerecht, noch wirthschaftlich richtig durch eine einzige Steuer oder durch ein ganz einfaches Steuersystem durchführen. Vielmehr ist gerade auch bei ihr eine Combination verschiedenartiger Steuern zweckmässig und selbst geboten, besonders von Ertragssteuern, welche an das Object, die Ertragsquelle, und von Personal- und Einkommensteuern, welche an das Subject und sein Einkommen anknüpfen.

An Stelle der letzteren Steuern oder neben ihnen können, soweit nicht andere steuertechnische u. dgl. Gründe gegen diese Steuerart sprechen, auch in der Commune, principiell ebenso gut wenigstens, ja zum Theil mit geringeren principiellen Bedenken als im Staate, — eine freilich nur relative Rechtfertigung! — geeignete Verbrauchssteuern fungiren.

Eine solche Combination von „Objectsteuern" und „Subjectsteuern" ist in den Communen zweckmässig, ja nothwendig und wird um so zweckmässiger und nothwendiger, weil und je mehr durch die Entwicklung des Creditwesens, des Pacht- und Miethwesens, der Erwerbsgesellschaften, Actiengesellschaften

Digitized by Google

u. s. w. der Wohnort der Personen und der Sitz der ihnen gehörigen Ertragsquellen vielfach verschiedene werden.

Wo das nicht der Fall ist, könnte man an und für sich je mit Object- oder Subjectsteuern allein in der Commune leichter auskommen, soweit dies steuertechnisch überhaupt möglich ist. Solange jene Entwicklung des Creditwesens und der gewerblichen Unternehmungsformen noch unbedeutend war, lagen die Dinge gleichfalls noch anders. Jetzt aber ist es häufig so — besonders in Fällen, wo es sich um grössere Ertragsquellen und wohlhabendere Personen handelt, — dass ein Eigenthümer von Ertragsquellen, ein Grund- und Hausherr, Kapitalverleiher, Commanditist, Actionär u. s. w. an einem anderen Orte wohnt und sein Einkommen aus jenen Quellen verzehrt als da wo der Sitz dieser letzteren ist.

Die alleinige Subjectbesteuerung, z. B. durch Einkommensteuer (auch Verbrauchssteuer), würde nur im Wohnort der Person, die alleinige Objectbesteuerung, durch die üblichen Ertragssteuern, nur im Sitz der Ertragsquellen erfolgen. Das führte zu volkswirthschaftlich und finanziell unhaltbaren und der Gerechtigkeit widersprechenden Verhältnissen, wie sich sofort ergiebt, wenn man sich etwas extreme, aber schon heute annähernd wirklich vorkommende Fälle vorstellt, wie etwa den folgenden.

Es handle sich z. B. um zwei Gemeinden. In der einen, einem „Fabrikdorf", befindet sich verpachteter Grossgrundbesitz und verschuldeter Kleingrundbesitz, die Wohnhäuser gehören ebenfalls Kapitalisten oder sind an diese verschuldet, die grösseren gewerblichen Unternehmungen, Fabriken, Hüttenwerke bestehen in der Form von Actiengesellschaften. In der anderen Gemeinde, einem schönen „Bade- und Villenorte", wohnen die wohlhabenderen verpachtenden und vermiethenden Grund- und Hausbesitzer, die Hypothekengläubiger der ersten Gemeinde, die Actionäre der in dieser betriebenen Gesellschaften, und zwar sollen diese der Annahme nach als Rentenbezieher in der zweiten Gemeinde meist zur Miethe wohnen. Die blosse Subjectbesteuerung würde in der ersten, der „armen" Gemeinde, die Steuerlast fast ganz auf die „kleinen Leute", die verschuldeten Haus- und Grundbesitzer, die Arbeiter legen, was ebenso ungerecht als wirthschaftlich unthunlich wäre, zumal wenn mit den Steuern wichtige, gerade jenen „Besitzenden" nützende Ausgaben, z. B. für Wegewesen, gemacht würden. Auf Ueberwälzung, vollends auf genügende Ueberwälzung der direct gezahlten Subjectsteuern (Personalsteuern) oder der im Preise überwälzt erhaltenen Verbrauchssteuern auf Arbeitgeber, Vermiether, Zinsgläubiger wäre kein irgend sicherer Verlass. Die blosse Objectbesteuerung, vollends die reine Realbesteuerung wäre ähnlich unrichtig in der zweiten, der „reichen" Gemeinde, wenn sie auch kaum ebensolche Bedenken wie die Subjectbesteuerung in dem Fabrikdorf hätte. Denn die Realitätenbesitzer des Badeorts würden doch eine Menge Vortheile aus dem Aufenthalt der Rentner ziehen.

Hier liegen also wichtige Interessenconflicte zwischen den betheiligten Communen vor. Dieselben lassen sich nur dadurch leidlich lösen, dass die obige Forderung einer Combination von Ertrags- und Personalsteuern erfüllt und womöglich auch gewisse Steuern mit gewissen Verwendungszwecken in der Commune combinirt werden.

S. darüber die Vorschläge in meinem Referat über die Communalsteuerfrage, in der selbständigen Ausgabe S. 2 ff. (Thesen), S. 30 ff. Nichts Anderes kann Stein (4. A. I, 560) meinen. Was er hier andeutet, habe ich nur schon vorher a. a. O. ausgeführt, weshalb Stein's Abweisung (S. 568) vielleicht hätte unterbleiben können.

Digitized by Google

Als Regel wird man dann verlangen, dass die Personen da für ihr Einkommen (oder ihren Verbrauch) besteuert werden, wo sie wohnen, die Erträge da, wo die Quellen derselben liegen. Handelt es sich um ein und denselben Ort, so erledigt sich alles Weitere. Andernfalls aber sind noch specielle Bestimmungen nothwendig, am Besten wohl so, dass einmal das Einkommen, welches aus Besitz herrührt oder Rentenbezug ist oder wie Gewerbsgewinn (bei landwirthschaftlichem und gewerblichem Selbstbetrieb, bei Societätsverhältnissen) einen gemischten Character (§. 184) hat, einer formellen Doppelbesteuerung unterliegt, mittelst Ertrags- und Einkommensteuern, dass aber ferner in den angedeuteten Fällen einer Betheiligung mehrerer Gemeinden u. s. w. die Gemeinde der Ertragsquelle auch an der Einkommensteuer der Person, welche anderswo wohnt und an ihrem Wohnort für das aus jener Quelle fliessende Einkommen steuert, in einem gesetzlich, allenfalls auch zwischen den betheiligten Gemeinden vertragsmässig festzusetzenden Verhältniss participirt.

Welche Gemeinde hier begünstigt wird, lässt sich nicht allgemein sagen, es kommt mit auf die Vertheilung derselben Steuer unter den betheiligten Gemeinden an. Eine gewisse Begünstigung der Gemeinde der Ertragsquelle (der „Objectgemeinde") vor derjenigen des persönlichen Wohnorts (der „Subjectgemeinde") würde mir nicht bedenklich, eher berechtigt erscheinen.

Bestimmungen der hier empfohlenen Art jetzt in dem preussischen Communalsteuergesetz von 1885. Physische Personen unterliegen danach auch in der Gemeinde, wo sie keinen Wohnsitz, aber Grundbesitz, gewerbliche Anlagen, Bergwerke, Pachtungen, stehende Gewerbe haben, als sogenannte „Forensen", für letztere Ertragsquellen, ausser den auf denselben lastenden Ertragssteuern, den communalen Einkommensteuern (§. 1). Das „Einkommen" aus diesen Quellen ist dann in der Wohnsitzgemeinde des Steuerpflichtigen nicht mit einzuschätzen, doch hat die Wohnsitzgemeinde das Recht, wenn der hiernach bei ihr zu versteuernde Rest des Einkommens des Steuerpflichtigen weniger als $^1/_4$ seines Gesammteinkommens beträgt, durch Gemeindebeschluss ein volles Viertel für ihre Besteuerung in Anspruch zu nehmen, unter entsprechender Verkürzung des Antheils der Forensalgemeinde (§. 9).

Wird die Sache volkswirthschaftlich, statt bloss einzel- und privatwirthschaftlich, betrachtet, so wird es vollends klar, dass die Communalbesteuerung zur Verwirklichung des Postulats der Allgemeinheit eventuell neben oder statt der Personal- (und auch der Verbrauchs-) besteuerung eine Ertragsbesteuerung verlangt.

Auch in der Commune, wie im Staate, liegt die normale volkswirthschaftliche Steuerquelle im „Reinertrag der Volkswirthschaft" und zwar in jeder Commune in demjenigen Theile dieses Reinertrags, welcher in ihr gewonnen wird. Dieser Ertrag wird direct und indirect mit Hilfe der öffentlichen oder Verwaltungs-Leistungen, welche erst diese Besteuerung ermöglichte, producirt. Die Besteuerung gehört zu den („gesellschaftlichen") Productionskosten des Ertrags und letztere sind billiger Weise auf seinen ganzen Betrag zu repartiren. Erst der dann verbleibende Rest kann als ein wahrer Reinertrag betrachtet werden, der sich alsdann privatwirthschaftlich als Einzel- oder Privateinkommen an die mit Arbeit und mit ihren

Digitized by Google

eigenen Productionsmitteln an der Production betheiligten Personen vertheilt, d. h. Lohn oder gemischtes Einkommen oder reine Rente wird.

C. — §. 171. Die Staatsbesteuerung anderer Wirthschaften, d. i. von juristischen Personen i. w. S. (zweite Kategorie des Schemas in §. 164).

S. Held, Einkommensteuer S. 137 ff. (nicht ausreichend); Stein 4. A. I, 435 ff., in Verbindung mit seiner Lehre vom Vereinswesen, zu apodictisch und zu wenig casuistisch, in der 5. A. II, 1, 405 ff., etwas abgeändert, aber nicht verbessert, Rau I, §. 263—265, viel zu dürftig. Roscher, Fin. §. 64. Dietzel's oben genannte Schrift. Für die Verhältnisse der Communen die Gutachten und mein Referat. Vocke, Abgaben S. 285 ff, 494 ff. — Gesetzgebung bei Burkart in Hirth's Annalen 1877, S. 223 ff. Antoni a. a. O. S. 462—465 Principielles, S. 465—498 eingehende Darstellung der deutschen Gesetzgebung. Dazu der oben S. 391 genannte Aufsatz von Schanz über die Genossenschaften. — Besprechung der Frage für die Einkommensteuer in meiner Abhandlung directe Steuern im Schönberg'schen Handbuch, §. 103. — Die Praxis ist mannigfaltig, auch in Deutschland, hinsichtlich der Ausdehnung der staatlichen Einkommen-Steuerpflicht auf die juristischen Personen. In Preussen und einigen kleineren Staaten im Allgemeinen keine solche Pflicht, in Baden, Hessen und kleineren vornemlich nur Steuerpflicht der Actien- und Commanditgesellschaften, in Sachsen und verschiedenen anderen alle juristischen Personen pflichtig (doch nur im Princip, das Ausnahmen erleidet). (Antoni S. 464).

Die folgende Behandlung der schwierigen Frage beschränkt sich an dieser Stelle auf die principielle Erörterung und die Heraushebung einiger Hauptfälle.

An die Spitze ist hier der Satz zu stellen, dass solche andere Einzelwirthschaften nicht kurzweg denjenigen der physischen Personen (Individual- oder Familienwirthschaften) in der Besteuerung völlig gleich gestellt werden können. Das Princip der Allgemeinheit lässt sich daher auf sie nicht ohne Weiteres nach der Richtschnur der vorausgehenden Erörterungen anwenden. Vielmehr lassen sich selbst nur etwas allgemeinere Regeln ohne genaue Unterscheidung der Hauptarten solcher Wirthschaften nicht aufstellen. Innerhalb einer Hauptart wird aber dann öfters eine weitere Unterscheidung nothwendig werden.

Auch hier ist zunächst wieder, wie bei der Besteuerung der physischen Personen, die Unmöglichkeit anzuerkennen, durch eine einzige Steuer oder durch ein ganz einfaches Steuersystem die Allgemeinheit der Besteuerung richtig durchzuführen. Die Verhältnisse des wirthschaftlichen Lebens sind dafür viel zu verwickelt. Neuerdings hat besonders die Entwicklung der Actien- und anderer Erwerbsgesellschaften, auch der Genossenschaften diese Verwickeltheit in einer für die Staats- wie für die Communalbesteuerung sehr lästigen Weise noch erheblich vergrössert, und das wird weiter so fortgehen. Die Aufgabe wird dadurch immer schwieriger. Sie lässt sich wiederum nur ganz annähernd lösen, unbedingt aber nur durch ein System mannigfaltiger Steuern.

Digitized by Google

1. Staatsbesteuerung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts.

a) Des Staats, bez. seiner Ertragsobjecte, Erwerbsunternehmungen selbst (Objecte und Anstalten des Privaterwerbs, auch mitunter Gebühren-Anstalten). Da der Steuerfiscus und der Domänenfiscus u. s. w. schliesslich die Eine Person des Staatsfiscus darstellen, so hat natürlich eine wirkliche Staatsbesteuerung solcher Besitze, Unternehmungen und Anstalten, der Feldgüter, Forsten, Bergwerke des Staats u. s. w. finanziell keine reelle Bedeutung. Dennoch sollte die Besteuerung die Regel bilden:

α) Einmal wenigstens die rechnungsmässige Durchführung der Besteuerung.

Denn sonst kann die wahre finanzielle Lage dieses Staatsbesitzes u. s. w. nicht richtig ersehen, die Frage der Beibehaltung oder Veräusserung dieses Besitzes, soweit sie eine rein finanzielle, nach Rentabilitätsverhältnissen zu beurtheilende ist, nicht sicher entschieden werden. (S. über Bergwerke Fin. I, §. 252.)

β) Mitunter aber ist auch die wirkliche Durchführung der Besteuerung geboten, nemlich in Fällen, wo die Staatsunternehmungen sonst durch den Steuererlass einseitig in der Concurrenz gegen besteuerte Privatunternehmungen begünstigt werden könnten.

So mit Recht Rau I, §. 265. Anders Held S. 138. — Rau erwähnt auch, dass bei einer Trennung der Kammer- und Steuercasse (s. Fin. I, §. 90) eine wirkliche Besteuerung der Domäneneinkünfte zu Gunsten der Steuercasse nothwendig sein kann. Die angedeuteten Fälle können in der Verbrauchsbesteuerung (auch in Gebührenzweigen, z. B. bei Wegegeld) vorkommen, namentlich „bei Steuern, welche sich genau nach der Menge von Erzeugnissen richten und den Kostensatz derselben in einem feststehenden Verhältniss erhöhen“ (Rau), so beim Braumalzaufschlag (Baiern). Wenn der Staat auch durch Sich-begnügen mit kleiner Rente oder durch directe Zuschüsse aus anderen Staatsmitteln die Privatconcurrenz dennoch überwinden kann, so hat das Unterbleiben der Besteuerung doch bisweilen grössere Bedenken. Es tritt auch bei erfolgter Besteuerung das wahre Sachverhältniss besser hervor.

b) Staatsbesteuerung der Selbstverwaltungskörper, besonders der Gemeinden. Diese vollführen wie der Staat, theils im Auftrage desselben, theils selbständig, öffentliche, gemeinwirthschaftliche Aufgaben. Die sachlichen Mittel dazu entnehmen sie ihrem Finanzhaushalt. Es liesse sich so die Staatssteuerfreiheit für ihr ganzes Einkommen wohl rechtfertigen, selbst für den Ertrag ihrer privatwirthschaftlichen Objecte, welcher ja für seinen Belauf eine Communalbesteuerung entbehrlich macht, demgemäss auch die Freiheit von den staatlichen Ertragssteuern.

Indessen wegen zweier Umstände ist diese Steuerfreiheit des communalen Privaterwerbs doch misslich und besteht sie da-

Digitized by Google

her auch in der Praxis meistens nur für das Steuereinkommen und für die unmittelbar im öffentlichen Dienst gebrauchten Gebäude u. s. w., nicht für den Ertrag der privatwirthschaftlichen Objecte, wie der Kämmereigüter, ländlichen Grundstücke, Forsten, Communalgewerbe. Dieser Ertrag pflegt vielmehr den staatlichen Ertragssteuern, seltener auch der staatlichen (nominellen) Einkommensteuer zu unterliegen. Und dies, auch das letztere, möchte doch das Richtigere sein.

Theils verlangen nemlich die Concurrenzverhältnisse eine Gleichstellung communaler und privater Unternehmungen, so dass namentlich eine Exemtion der Commune von den Staats-Ertragssteuern leicht zu Inconvenienzen führte. Theils ist der Privaterwerb und der bezügliche Besitz (Grundbesitz, Gebäude, Gewerbe, Geldkapitalien u. s. w.) der einzelnen Communen zu ungleich, absolut und im Verhältniss zum Steuereinkommen, so dass die Befreiung von Staatssteuern sehr ungleich wirken würde. Sonst wird immer die gesammte Steuerlast im Staate sich ungleichmässiger vertheilen: die Bewohner der an eigenem Besitze „reichen" Communen würden im Ganzen niedriger besteuert als die der „ärmeren". (Aehnlich Held S. 138.) Antoni a. a. O. S. 469—475. In Deutschland manche Verschiedenheiten, aber doch im Allgemeinen Uebereinstimmung der Praxis mit obigen Grundsätzen.

Ein Objectsteuersystem, wie das der Ertragssteuern, erleichtert immerhin die Durchführung der vorausgehenden Forderungen.

c) Selbständige Kirchen (auch Schulen), milde Stiftungen für öffentliche Zwecke, des Wohlthätigkeits-, Armen-, Heil-, Unterrichts- und sonstigen Hilfswesens, mit Corporationsrechten, auch blosse Vereine für derartige Zwecke mit und bisweilen selbst ohne Corporationsrecht, sind im Allgemeinen wie die Selbstverwaltungskörper in der Staatsbesteuerung zu behandeln. Auch wo, zur Förderung dieser Einrichtungen, in weiterem Umfang, als hiernach passend erscheint, Steuerfreiheit gewährt wird, kann aus den bei den Staats-Erwerbsunternehmungen angeführten Gründen wenigstens die rechnungsmässige Durchführung der Steuerzahlung und die Wiedererstattung derselben räthlich werden.

S. Rau I, §. 264. Er verlangt im Allgemeinen eine Befreiung der Stiftungen von denjenigen Steuern, welche geradezu auf Personen nach Maassgabe ihres ausgemittelten Einkommens gelegt werden. Bei Anstalten, welche ein örtlich oder sonstwie begrenztes Bedürfniss haben, solle aber in jedem einzelnen Fall der Nachweis verlangt werden, dass die Einkünfte aus eigenem Vermögen den zur Erreichung dieser Zwecke erforderlichen Bedarf nicht übersteigen. Da Letzteres schwer zu entscheiden, verlangt Held allgemein Steuerfreiheit für solche Stiftungen (S. 139). In den Gesetzen wird wohl die Steuerfreiheit vom Nachweis des Bedürfnisses oder vom Nachweis, dass die Besteuerung die Erfüllung der Zwecke hindere, abhängig gemacht. So in Grossherzogthum Hessen, Baiern (Kapitalrentensteuer). S. die mancherlei Bestimmungen der deutschen Gesetze bei Antoni, S. 489—497.

§. 172. — 2. Staatsbesteuerung von sogenannten juristischen Personen des Privatrechts.

Digitized by Google

a) Unter den hierhergehörigen Erwerbsgesellschaften (des neueren Handelsrechts), von welchen übrigens auch die anderen einige Sonderbestimmungen im Steuerrecht erfordern (selbst die gewöhnliche offene Handelsgesellschaft), soll hier nur die Actiengesellschaft, mit der Abart der Commanditgesellschaft auf Actien, als die wichtigste näher betrachtet werden.

Falls dieselbe nicht gerade als Actienunternehmen, wie das schon in der Gesetzgebung vorgekommen (z. B. in Preussen nach Gesetz vom 18. November 1857, aufgehoben durch Gesetz vom 19. September 1861) und öfters empfohlen worden ist, einer besonderen Besteuerung unterliegen soll, welche die Tendenz verfolgt, diese Form der Gesellschaften als solche ungünstiger zu behandeln — auch eine Art „socialpolitischer" Gesichtspunct, über den sich wenigstens bei Actienunternehmungen für gewisse Zwecke discutiren lässt, den ich jedoch mit dieser Consequenz nicht billigen möchte —, sondern falls die Actiengesellschaft wie jedes andere Erwerbsunternehmen angesehen wird, was wir hier voraussetzen, so kann diese Gesellschaft nicht ohne Weiteres als eine „selbständige wirthschaftliche Persönlichkeit" der Besteuerung unterliegen. Vielmehr muss auch die Besteuerung das ökonomische Wesen der Actiengesellschaft beachten, welches darin besteht, dass dieselbe nur ein Mittel zu Erwerbszwecken für ihre Actionäre ist. Die Besteuerung der Actiengesellschaft muss daher mit derjenigen der Actionäre, d. h. der Regel nach physischer Personen, welche ihrerseits einer Besteuerung unterliegen, in Zusammenhang gebracht werden.

Unrichtig daher Stein, 1. Aufl. S. 173 und noch 4. Aufl. I, 435: „die Gesellschaften sind als wirthschaftliche Einheiten unbedingt Steuersubjecte (im rechtlichen Sinn) in allen ihren Arten." In der 5. Auflage sagt Stein etwas einschränkender: jeder Verein, soweit er ein eigenes Einkommen hat, sei, theils als Erwerbsgesellschaft, theils als blosser Verein „wenigstens principiell" ein Steuersubject (II, 1, 406). Auch bei der Besprechung der Besteuerung der Erwerbsgesellschaften in der speciellen Steuerlehre deducirt Stein einfach aus dem Wesen der Erwerbsgesellschaften als „wirthschaftlicher Persönlichkeiten und damit Steuersubjecte" (II, 2, 203). — Anders und richtiger Dietzel in der genannten Schrift; Vocke, Abgaben S. 450, besonders Antoni a. a. O., S. 463, 475, mit Bezugnahme auf die guten Ausführungen von Schanz im Finanzarchiv II. 317 ff. (hessische Besteuerung).

Bei einem System der blossen (nominellen) Einkommenbesteuerung hat man die Wahl, entweder die Actiengesellschaft als solche ganz frei zu lassen und nur das Einkommen, welches sie an Dividende den Actionären (und an Zinsen ihren Obligationären) gewährt, bei diesen zu besteuern oder aber das aus der Gesellschaft herrührende Einkommen bei diesen Per-

Digitized by Google

sonen steuerfrei zu lassen und es im Ganzen gleich bei der Gesellschaft zu besteuern.

Letzterer Weg ist der einfachere und sicherere, setzt aber, wenn man nicht ein sehr weitläufiges Steuerrestitutionsverfahren anwenden will, einen gesetzlich gleich hohen Steuersatz für alle Einkommen voraus, da hier die Dividende bez. der Zins aller Actionäre bez. Obligationäre um den gleichen Betrag durch die Steuer der Gesellschaft verkürzt würde. In der Praxis besteht mitunter (England, Oesterreich) die Einkommenbesteuerung gleich bei der Gesellschaft, bei den Obligationsinhabern nimmt sie die Form der Couponsteuer an (Fin. III, S. 243). Der erste Weg (Preussen u. a. L. m.) ist principiell ja eben so richtig, aber practisch führt er zu ähnlichen Schwierigkeiten und unvollständiger Heranziehung zur Steuer, wie bei den Zinsen öffentlicher Obligationen.

Ein dritter Weg, wo die „Einkommen"steuer auf die Actiengesellschaft als Ganzes und auf die Dividende der Actionäre bei diesen, als Theil ihres Einkommens, angewendet wird (Sachsen), führt, bei der hier unterbleibenden Steuerrestitution bez. Anrechnung bei den Actionären, zur Doppelbesteuerung desselben Einkommens mit derselben Steuer: die bedenkliche Consequenz der Stein'schen Auffassung. Der preussische Einkommensteuerentwurf von 1883—84 hatte diese Doppelbesteuerung in Aussicht genommen, was aber in der Commission beanstandet wurde. Die Freilassung der Dividende im Einkommen des einzelnen Actionärs wurde amtlicherseits wegen der schwierigen technischen Durchführung angefochten.

Gerade bei der Actiengesellschaft würde aber die Einkommenbesteuerung selten ausreichen, weil der Ort der Wirksamkeit dieser Gesellschaft (und ihrer etwaigen Filialen) und die Wohnorte der Actionäre meistens verschiedene sind. Es empfiehlt sich hier die Ertragsbesteuerung gerade auch der Actiengesellschaften.

Hier muss eine jede dann nach der Art ihrer Unternehmung und ihrer Eigenthumsobjecte von den bezüglichen Grund-, Häuser-, Gewerbe-, Bergwerkssteuern u. s. w. getroffen werden, principiell, wenn sie anderen Unternehmungsformen gleichgestellt sein soll, mit den allgemein giltigen Steuersätzen. Dem Character unserer Ertragssteuern als Objectsteuern gemäss ist diese Form der Besteuerung der Actiengesellschaften auch die Regel.

Besteht neben der Ertragssteuer noch eine Einkommensteuer, welche die bereits an den Quellen besteuerten Erträge als Einkommen einer Person noch einmal bei dieser, formell also doppelt besteuert, so ist es nur folgerichtig, auch die Dividende dieser Actionäre, die doch schon um den Betrag der von der Gesellschaft gezahlten Ertragssteuern gekürzt ist, noch der Einkommensteuer zu unterwerfen.

Wieder entweder beim einzelnen Actionär oder gleich in der vorhin angegebenen Weise in Summa bei der Gesellschaft, welche dann abermals die Dividende verhältnissmässig kürzen müsste. Der Actionär befindet sich hier nicht in ungünstigerer Lage als der Grund- und Hausbesitzer und Gewerbetreibende, welcher nach Entrichtung der betreffenden Ertragssteuern noch einmal für diese Reinerträge, als sein Einkommen, die Einkommensteuer zahlen muss (Preussen).

b) Vereine, Genossenschaften u. dgl. m. sind als solche ebenfalls in der Besteuerung nicht ohne Weiteres als selbständige wirthschaftliche Persönlichkeiten zu behandeln.

Digitized by Google

Auch Stein I, 435 scheidet die „Verwaltungsvereine" für diese Fragen in Classen. Zu Controversen in Theorie und Praxis hat neuerdings die Besteuerung der modernen Erwerbs- und Wirthschaftsgenossenschaften geführt, z. B. in Oesterreich. S. österreichischer Oekonomist 1879, Nr. 42, 43.

Wenn Vereine u. s. w. nur ein Einkommen aus Beiträgen ihrer Mitglieder beziehen, so wird dies in der Regel nicht besonders als „neues" Einkommen zu besteuern sein. Einkommen aus eigenem Vermögen (Renten aus Grund-, Hausbesitz, Kapitalien, Gewerbebetrieb) ist dagegen allgemein der etwa bestehenden Ertragsbesteuerung zu unterziehen, welche wieder für solche Fälle zweckmässig ist, und nach ähnlichen Gesichtspuncten, wie bei der Actiengesellschaft, der mit der Ertragsbesteuerung combinirten oder der allein bestehenden Einkommenbesteuerung. Im Uebrigen wird nach Arten und Zwecken der Vereine, Genossenschaften u. s. w. zu unterscheiden sein.

Was hier jetzt nicht weiter verfolgt werden kann. Auch Stein, 4. A. I, 435 scheidet die Verwaltungsvereine für die Besteuerungsfrage in Classen. Theoretisch und practisch schwierig ist besonders die Besteuerung der Erwerbs- und Wirthschaftsgenossenschaften, Gegenseitigkeitsgesellschaften (im Versicherungswesen), namentlich in Betreff der Anwendung der Gewerbesteuer und der Einkommensteuer. Bei der schweren Fassbarkeit und häufigen Unfassbarkeit der directen und indirecten Vortheile (auch Gewinne, Consum-Verwohlfeilerungen) bei den einzelnen Genossenschaftern möchte — allerdings öfters mehr aus practischen Gründen, auch um der Concurrenz mit anderen Gewerben willen — eine eigene Besteuerung in der Regel am Platze sein. Doch wird auch wieder nach einzelnen Arten unterschieden werden dürfen. S. Schanz, Finanzarchiv III, 750 ff., Antoni, S. 483 ff. — Etwas Anderes ist die vorkommende eigene Besteuerung von Clubs und ähnlichen Vereinen aus einem luxussteuerartigen Gesichtspunct, wie im Falle der betreffenden französischen Steuer (Fin. III, §. 308).

D. — §. 173. Die Communalbesteuerung juristischer Personen.

Hier sind wieder dieselben Unterscheidungen, wie bei der Staatsbesteuerung, zu machen, ausserdem kommt die Frage der Besteuerung des Staats (und seiner Erwerbsobjecte) durch die Communalbesteuerung in Betracht.

Theoretisch und practisch schwierige und wichtige Probleme, namentlich was so eigenthümliche Anstalten, wie die Staatseisenbahnen, und dann wieder besonders, was die Besteuerung der Actiengesellschaften und anderer Erwerbsgesellschaften und Genossenschaften anlangt. S. darüber die oben S. 391 genannte Communalsteuerliteratur. Aus der Praxis besonders die preussischen Gesetzentwürfe von 1877, 1879, 1885, das neue Gesetz von 1885, Herrfurth's genannte Schrift. Manche Materialien im Finanzarchiv.

Wir beschränken uns auch hier auf die Heraushebung einiger eigenthümlicher Hauptfälle: der Besteuerung von Staats- (und fremd-communalem) Eigenthum (bez. Ertrag, Einkommen) und der Actiengesellschaften. Die Fragen der Communalbesteuerung von Kirchen, Stiftungen, Vereinen, Genossenschaften u. s. w. sind ebenso oder analog denselben Fragen in der Staatsbesteuerung zu entscheiden. Nur kann die Ausdehnung eines Besitzes, Betriebs über mehrere Gemeinden wieder, wie in ähnlichem Falle bei der Besteuerung physischer Personen (§. 170), Schwierigkeiten bereiten und Theilungen des Steuerrechts zwischen den betheiligten Gemeinden bedingen, um Doppelbesteuerung zu vermeiden.

Digitized by Google

1. Communalbesteuerung des Staats und seiner Ertragsobjecte.

Diese Frage, wie die analoge der Communalbesteuerung fremder Gemeinden und der Communalverbände, bez. ihrer Ertragsobjecte, also die Frage, ob und wieweit hier der Grundsatz der Allgemeinheit durchzuführen sei, ist ähnlich zu beantworten, wie die analoge, in §. 121 behandelte Frage nach der Staatsbesteuerung der Selbstverwaltungskörper.

Ginge man nur nach den Zwecken, welchen das in einer Commune erlangte Einkommen des Staats und anderer Communen dient, so liesse sich principiell und allgemein die Steuerfreiheit alles dieses Einkommens, auch desjenigen, welches aus Besitz und aus Erwerbsanstalten herrührt, rechtfertigen. Aber auch hier ist auf die ungleichmässige Vertheilung besonders des zumeist hier in Betracht kommenden staatlichen Grund- und Hausbesitzes (Domänen, Forsten) und der sonstigen Erwerbsobjecte (Bergwerke, Fabriken, Banken, Eisenbahnen, hie und da Gebührenzweige) über die Communen des Staatsgebiets Rücksicht zu nehmen. Würde z. B. eine Domäne, ein Bergwerk des Staats in einer Gemeinde gar nicht communalsteuerpflichtig sein, so stiege die Steuerlast für die Privaten leicht sehr stark nur wegen dieses Umstands, der vielleicht in der Nachbargemeinde fehlt. Dazu kommt, dass gerade solcher Besitz und solche Anstalten (Forsten! Bergwerke!) manche Communalausgaben, z. B. für Wege-, Schul-, Armenwesen, herbeiführen können, deren Bestreitung im Interesse des betreffenden Besitzes und seines Ertrages liegt und eigentlich zu den auf letzteren mit anzurechnenden Productionskosten gehört.

Man wird deshalb im Ganzen die Communalsteuerpflicht des Staats- und fremd-communalen Besitzes, besonders soweit derselbe zu Erwerbszwecken dient, daher des Ertrags davon als Regel aussprechen müssen, so dass also z. B. nur die Gebäude für den öffentlichen Dienst steuerfrei blieben (und auch diese nicht immer unbedingt). Object- oder Ertragssteuern erweisen sich auch hier wieder passend zur Durchführung dieser Besteuerung, reichen aber nicht aus, wenn die Gemeindeabgaben die Form der Einkommensteuer mit haben. Dann müssen die staatlichen Ertragsobjecte auch dieser Steuer mit unterliegen.

Beispiel. Preussisches Gesetz vom 27. Juli 1885, §. 1 Absatz 2, §. 2 letzter Absatz, §. 5, 6, wonach auch der Staatsfiscus (vorläufig) den auf das Einkommen gelegten Gemeindeabgaben für das von ihm aus den von ihm betriebenen Gewerbe-, Eisenbahn- und Bergbauunternehmungen, sowie aus Domänen und Forsten bezogene Einkommen unterliegt, mit Feststellung der Berechnungsweise. — Die Unterstellung der Staatseisenbahnen unter die Gemeindesteuerpflicht möchte sich allerdings nur historisch, aus dem Privateisenbahnwesen, erklären. Sie ist principiell bei diesen Verkehrsanstalten nicht wohl zu begründen; anderenfalls könnte sie auch für Post und Telegraphie verlangt werden. Schwierigkeiten macht auch die Berechnung der Steuer hier. Nach dem genannten preussischen Gesetz §. 5 werden die gesammten Staats- und für Rechnung des Staats verwalteten Eisenbahnen als Eine abgabepflichtige Unternehmung angesehen. Als „Einkommen" gilt dann der rechnungsmässige Ueberschuss der Einnahmen über die Ausgaben, unter letztere eine $3^1/_2$% Verzinsung des Anlage- bez. Erwerbskapitals gerechnet. Diese Summe wird dann unter die betheiligten Gemeinden nach §. 7 Absatz b und c repartirt; endgiltig so, dass der Vertheilung das Verhältniss der in den einzelnen Gemeinden erwachsenen

Digitized by Google

Ausgaben an Gehältern, Löhnen, Tantièmen (mit weiteren Modificationen für die Berechnung) zu Grunde gelegt wird. (S. auch Herrfurth über das genannte Gesetz im Finanzarchiv III, 179 ff.)

2. Communalbesteuerung der Actiengesellschaften. Auch hier kommen ähnliche Erwägungen wie bei der Staatsbesteuerung dieser und anderer Erwerbsgesellschaften in Betracht (§. 172). Ausserdem muss aber gerade für die Communalbesteuerung, und zwar auch neben der für sie passenden und deshalb zu fordernden Ertragssteuer dieser Gesellschaften, eine auf letztere als solche nach dem Einkommen aufgelegte Steuer als besonders erwünscht, unter Umständen als nothwendig bezeichnet werden.

Der Grund liegt darin, dass eine Einkommensteuer des Actionärs für die Dividende, welche er aus der Gesellschaft bezieht, nur der Wohnsitzgemeinde des Actionärs, nicht der Domicilgemeinde der Gesellschaft zufallen würde, also in den zahlreichen Fällen, wo diese Gemeinden verschiedene sind, die letztere leer ausginge. Das würde zu unhaltbaren Consequenzen führen, vollends wenn etwa gar keine Ertrags-, sondern nur Einkommenbesteuerung bestände, aber in geringerem Grade auch wenn erstere besteht und die Actiengesellschaft als solche ihr unterliegt.

In der Communalbesteuerung hat man auch nicht wohl die Wahl zwischen den beiden Wegen der Besteuerung des Dividenden-Einkommens, welche in §. 172 für die Staatsbesteuerung unterschieden wurden. Denn bei letzterer wird doch meistens die Mehrzahl, oft werden alle Actionäre im Inland wohnen und so wenigstens im Princip, wenn auch mit unsicherem Erfolge factisch, von derjenigen Einkommensteuer getroffen, welche die Dividende bloss beim einzelnen Actionär besteuert. Bei der Communalbesteuerung dagegen ist der Fall viel häufiger, kann jedenfalls viel leichter eintreten — mitunter durch die Besteuerung mit veranlasst werden —, dass die Actionäre alle oder grossentheils nicht in der Sitzgemeinde der Actiengesellschaft wohnen und ihr Einkommen dann der Besteuerung in dieser Gemeinde entzogen wird. Die letztere hat mit Rücksicht auf Ausgaben, welche ihr indirect vielleicht gerade wieder die Actiengesellschaft verursacht, für Schulen, Wege, Arme, wie bei Staatswerken, die Besteuerung dieses „Einkommens aus der Gesellschaft" nöthig und erscheint auch deswegen zur Besteuerung berechtigt.

Am Deutlichsten tritt dies Alles bei einer Betrachtung der Folgen hervor, welche sonst bei einem anderen Besteuerungsmodus die jetzt so häufige Verwandlung grösserer Privatunternehmungen (Fabriken, Brauereien, Bergwerke, Bankgeschäfte u. s. w.) in Actiengesellschaften für die Sitzgemeinde der letzteren mit sich führen müsste. Bisher waren diese Unternehmungen der etwaigen Ertragssteuer und beim Besitzer der Einkommensteuer des letzteren unterworfen, so insbesondere im Normalfall, wenn der Besitzer in derselben Gemeinde wohnte. Nach der Verwandlung in eine Actiengesellschaft bliebe der Sitzgemeinde nur die Ertragssteuer, die Einkommensteuer der nunmehrigen „Actionäre" aber bloss in dem Fall, dass diese in der Gemeinde wohnen und steuern. Bei Wegzug oder, wenn anderswo wohnende Personen Actionäre werden, hätte die Gemeinde das Nachsehen. In kleineren Gemeinden, wo vielleicht die betreffende Unternehmung und deren Besitzer einen Hauptheil der Steuererträge bisher lieferten und etwa noch viele Gemeindeausgaben durch die Unternehmung veranlasst werden, würden aus der Verwandlung in eine Actiengesellschaft förmlich finanzielle Zerrüttungen oder Ueberlastungen kleiner Leute hervorgehen. Beispiele liegen aus Industriebezirken (Rheinland) vor.

Erwägungen dieser Art lassen die Unterstellung der Actien- und ähnlichen Gesellschaften als eigenes Steuersubject unter die „Einkommensteuer" nothwendig erscheinen und haben auch in der Gesetzgebung zu einem bezüglichen Vorgehen geführt. Aller-

Digitized by Google

dings muss dann wieder, wenn Doppelbesteuerung desselben Einkommens durch dieselbe Steuerart vermieden werden soll, das Dividendeneinkommen beim Actionär in der Sitzgemeinde der Gesellschaft einkommensteuerfrei bleiben und in einer anderen, der Wohnsitzgemeinde des Actionärs, müsste die bereits in der ersten Gemeinde bei der Gesellschaft erfolgte Communalbesteuerung angemessene Berücksichtigung finden.

Erwägungen der genannten Art haben auch zu dem preussischen Gesetz von 1885 geführt, durch welches zugleich die betreffende Gesetzgebung im Staate (excl. Hohenzollern) gleichmässig geregelt ist. S. die Motive zu dem Gesetz (Drucksachen des Abgeordnetenhauses 1883/84 Nr. 104, auch bei Herrfurth, Communalabgabepflicht S. 15). §. 1 des Gesetzes bestimmt allgemein die Heranziehung von Actiengesellschaften, Commandit-Actiengesellschaften, Berggewerkschaften, eingetragenen Genossenschaften, deren Geschäftsbetrieb über den Kreis ihrer Mitglieder hinausgeht (wie auch von juristischen Personen, Gemeinden, weiteren Communalverbänden), zu den auf das Einkommen gelegten Gemeindeabgaben in derjenigen Gemeinde, wo sie Grundbesitz, gewerbliche Anlagen, Eisenbahnen, Bergwerke haben, Pachtungen, stehende Gewerbe, Eisenbahnen, Bergbau betreiben. Die Durchführung einer solchen Besteuerung ist technisch schwierig, erfordert viele Einzelbestimmungen (s. das Gesetz und die genannte Schrift von Herrfurth); u. A. auch über den Umfang des „steuerpflichtigen Einkommens", zu welchem nicht bloss die vertheilte Dividende, sondern auch Dotationen des Reservefonds gehören, soweit diese eine Kapitalvermehrung darstellen; ferner auch zur Vermeidung von Doppelbesteuerung, dann für die Fälle, wo eine Unternehmung sich über mehrere Gemeinden ausdehnt. Aber die dargelegten Principien sind richtig und so wichtig, dass sie in der Gesetzgebung thunlichst befolgt werden müssen. Das genannte preussische Gesetz bietet ein gutes Beispiel für die hier vorliegenden Schwierigkeiten und für die Art und Weise, sie zu lösen. (Vgl. Herrfurth's Schrift und dessen Aufsatz im Finanzarchiv III, 168 ff., auch über die Durchführung der Besteuerung bei den anderen genannten Unternehmungsformen.)

E. — §. 174. Abschluss. Zweckmässigkeit von Objectsteuern.

Hiermit sind die Fälle des Schemas in §. 164, soweit sie sich auf die Besteuerung der physischen Personen und ihrer Wirthschaften, dann der sonstigen Wirthschaften (juristischen Personen) und des Einkommens beziehen, erledigt. Zugleich wurde dabei auf die Besteuerung der inländischen Ertragsquellen für die aus ihnen fliessenden Erträge wiederholt Rücksicht genommen. Was von dieser Besteuerung, das gilt wesentlich auch von einer Vermögensbesteuerung, welche jene Ertragsquellen als die wichtigsten Vermögensobjecte treffen wollte.

Von besonderer Bedeutung für die Steuerlehre ist dabei das mehrfach im Vorausgehenden gewonnene Resultat, dass eine objective Ertrags-, bez. Ertragsquellenbesteuerung (einerlei, ob dieselbe als reelle Einkommen- oder als reelle Vermögensbesteuerung fungirt) gerade auch vom Standpuncte der Gerechtigkeit oder der Allgemeinheit der Steuer be-

Digitized by Google

trachtet steuertechnisch zweckmässig erscheint und insofern zu fordern ist.

Dies Ergebniss ist zugleich eine Consequenz der früheren Lehre von der Wahl der richtigen volkswirthschaftlichen Steuerquelle (§. 131 ff.). Das daraus hervorgehende Postulat wird von grosser practischer Bedeutung in der Entwicklung des modernen Wirthschafts- und persönlichen Lebens, wo sich Besitz und eigene productive Verwendung von sachlichen Productionsmitteln (Boden und Kapital), Wohnsitz der Eigenthümer-Person und Sitz der Ertragsquelle so vielfach trennen. Man kann den Grundsatz der Allgemeinheit gegenüber den Staatsangehörigen und den Ortsbewohnern leichter richtig durchführen, wenn man die ausländischen und ortsfremden Besitzer von Ertragsquellen durch ein Object- und Realsteuersystem für ihr dem Inland und der betreffenden Ortsgemeinde entspringendes Einkommen mit belastet. Unhaltbare volkswirthschaftliche Consequenzen und unrichtige wie ungerechte Steuervertheilung in der Staats- und in der Communalbesteuerung werden auf diese Weise leichter vermieden, als wenn man die Besteuerung ohne Mithilfe von Ertragssteuern durchführt. Von diesem Resultat ist daher vorläufig auch für die Fragen des Steuersystems und der Wahl der Steuerarten Act zu nehmen. Es ist für die Bildung des Steuersystems wichtig. (S. unten §. 219—223.)

F. — §. 175. Anhang. Aufhebung von Grundsteuerfreiheiten.

Es erübrigt dann nur noch die Erledigung einer oben noch zurückgestellten Frage, eine Aufgabe, welche nach den im Vorausgehenden gewonnenen Ergebnissen nunmehr aber auch einfach ist: Wie sollen Grundsteuerfreiheiten behandelt werden, insbesondere solche, welche aus nominellen durch Fortfall der Compensationsleistung wahre geworden sind?

S. Hoffmann, Lehre von den Steuern, S. 112 ff., Rau Fin. II, §. 316, besonders Note a.

Die Antwort kann nicht zweifelhaft sein: sie müssen aus Gründen der gerechten und der volkswirthschaftlich richtigen Steuervertheilung fortfallen, ebenso wie andere persönliche und reale wahre Steuerfreiheiten (§. 166).

Schwieriger ist nur die Entscheidung darüber, wie bei der an sich dem Staate unzweifelhaft rechtlich zustehenden Aufhebung solcher Steuerfreiheiten vorzugehen ist. Denn hier sind besonders für die Hauptfrage, ob und welche Entschädigung an die bisher Berechtigten zu gewähren sei, die nicht immer genau und sicher zu ermittelnden Rechtstitel der Steuerfreiheit und die möglichen, wahrscheinlichen oder sicheren wirthschaftlichen Folgen der bisherigen Freiheit und der Aufhebung derselben für den Werth des Grundbesitzes zu berücksichtigen. Wegen der Verschiedenheit der Rechtstitel ist die Frage nicht allgemein auf die gleiche Art zu entscheiden und eben deswegen sowie wegen der genannten wirthschaftlichen Folgen können die nach strengem Rechte begründeten Maassregeln aus Billigkeitsrücksichten und damit aus socialpolitischen Gründen eine Aenderung erfahren.

Digitized by Google

Liessen sich die Rechtstitel der wahren Steuerfreiheiten überhaupt und speciell der Grundsteuerfreiheiten genau feststellen, so würden nach den Rechtsanschauungen unserer Zeit und nach den sonst geltenden Rechtsgrundsätzen diejenigen, welche privatrechtlicher Art sind und ein wohl erworbenes Recht darstellen, gegen volle Entschädigung, alle anderen, also namentlich die öffentlich-rechtlichen, ohne solche aufzuheben sein.

Nun sind die Rechtstitel aber nicht immer genau zu ermitteln und in dem practisch wichtigsten Falle, wo es sich um eine allerdings auf öffentlichem Rechtstitel beruhende Steuerfreiheit handelt, welche ursprünglich ein Correlat anderer Leistungen war und erst durch deren Fortfall eine wahre Steuerfreiheit wurde, wie bei der Grundsteuerfreiheit ehemals zu Ritterdiensten verpflichteten Grundbesitzes, kommen dann jene ökonomischen Folgen der Steuerfreiheit und der Aufhebung der letzteren für den Werth des Grundbesitzes in Betracht, wonach wenigstens die Gewährung einer gewissen, wenn auch nicht der vollen Entschädigung aus Billigkeitsgründen zulässig und je nach der Lage der Umstände angemessen erscheint.

Bestand die wahre Steuerfreiheit einmal lange, so wird dies gewöhnlich in einem einigermaassen entsprechend — also ungefähr um den Betrag der kapitalisirten, sonst muthmaasslich zu tragenden Grundsteuer — höheren Kapitalwerth verglichen mit besteuertem Grundbesitz zum Ausdruck gelangen: bei Verkäufen, Verpfändungen, in Erbregulirungen u. s. w. Wie überhaupt jede wahre oder scheinbare Steuerfreiheit rechtlich der gesetzlichen Aufhebung unterliegen kann, so vollends eine solche, wie die hier besprochene. Wenn dann etwa ausserdem noch die Rechtsbeständigkeit der Steuerfreiheit schon früher zweifelhaft, vielleicht die Aufhebung der Freiheit bereits in Aussicht gestelllt war, so wird zwar ein Recht auf Entschädigung nicht zuzugestehen sein. Und auch aus ökonomischen Billigkeitsgründen ist hier mitunter wenigstens eine volle Entschädigung nicht in Frage, weil bei solcher Sachlage schwerlich eine Wertherhöhung um den ganzen Betrag der kapitalisirten Grundsteuer eingetreten sein wird. Indessen sind das quaestiones facti. Eine gewisse Wertherhöhung des steuerfreien Besitzes ist bei längerem Bestande der Freiheit und bei einer Ungewissheit darüber, ob, wann und wie dieselbe etwa gesetzlich beseitigt wird, wahrscheinlich. Der jeweilige Besitzer, Erbe oder Käufer, wird dann muthmaasslich bei einer Besteuerung eine Werthverminderung seines Besitzthums um einen freilich nicht immer genau der vollen kapitalisirten Grundsteuer entsprechenden Betrag erleiden; die Grundsteuer wirkt vollends hier wie eine Reallast. Die neue Grundsteuer, für die bisher steuerfreien Grundstücke — ein Fall, der in seinen Wirkungen nebenbei bemerkt übrigens nicht mit den Wirkungen der allgemeinen Einführung einer neuen Grundsteuer identisch ist — wirkt dann mehr oder weniger für ihn als reelle Vermögenssteuer. Daraus ergeben sich Erwägungen, welche es in der That billig erscheinen lassen, eine Entschädigung zu gewähren.

Die Entschädigung wird am Besten allgemein gesetzlich geregelt. Wegen des fehlenden oder zweifelhaften Rechtsanspruchs auf Entschädigung und wegen des Interesses, das auch der Grundbesitzer an der Bereinigung solcher immer etwas misslichen Verhältnisse wenigstens in der modernen „staatsbürgerlichen“ Steuer-

Digitized by Google

periode hat, empfiehlt es sich, den Entschädigungscoëfficienten für die aufzulegende Grundsteuer nicht zu hoch, namentlich etwas niedriger, als dem landesüblichen Zinsfuss entspricht, anzusetzen, z. B. höchstens mit dem 15—20fachen zu kapitalisiren, wenn dieser Zinsfuss 4—4 $^1/_2$ Procent ist. Dabei wird dann aber noch weiter nach den Rechtstiteln zu unterscheiden sein: bei nachweislich privatrechtlichen Titeln ist eine höhere, bis zu dem eben genannten Maximum, bei anderen Titeln eine niedrigere als diese Entschädigung zu geben.

So ist denn auch mehrfach in der Neuzeit unter dem Impulse der Gesichtspuncte der „Gleichheit" in der „staatsbürgerlichen" Periode verfahren worden: auch die Grundsteuerfreiheiten sind gefallen, ohne oder mit geringfügiger Entschädigung in revolutionären oder politisch wenigstens erregteren, mit grösserer, aber doch gewöhnlich nur partieller Entschädigung in ruhigen Zeiten, doch auch hier, wie namentlich in dem wichtigsten neueren Beispiele, demjenigen Preussens, mit verschiedener Entschädigung nach den Rechtstiteln.

Die Vergütung war (Rau, §. 316 Note a) in Braunschweig 1821 vollständig, in Weimar 1821 $^1/_2$, in Hannover 1826 $^1/_4$, in Sachsen 1834 $^3/_5$, in Meiningen 1846 $^1/_3$. Ueber Preussen: Mascher, Grundsteuerregelung in Preussen auf Grund des Gesetzes vom 22. Mai 1861, Potsdam 1862, S. 132 ff., 148 ff. (auch über Königreich Sachsen daselbst S. 154), v. Rönne, preussisches Staatsrecht, 3. A. II, 2. Abth. S. 631 ff., 636. Gerade in Preussen lag die Sache so, wie im Text angenommen: es war wiederholt, so in den Edicten vom 27. October 1810 und 7. September 1811, im Eingang zum Gesetz vom 30. Mai 1820, in der Verfassung von 1850 Art. 101, im Gesetz vom 24. Februar 1850 die Aufhebung der Grundsteuerfreiheiten in Aussicht gestellt worden. Nach vergeblichen Versuchen (so 1853, wo die Regierung vorgeschlagen hatte, $^2/_3$ des Steuerbetrages, den die bisher befreiten Grundstücke zu tragen haben würden, mit dem 20fachen Kapital zu vergüten, was die Stände nicht annahmen), kam es zu einer Einigung im Gesetz vom 21. Mai 1861. Hiernach erfolgte eine Entschädigung im 20fachen Betrage der mehr zu zahlenden Steuersumme bei bisheriger Befreiung, bez. Bevorzugung auf Grund lästigen Vertrags, speciellen Privilegs oder anderen privatrechtlichen Titels, im 13 $^1/_3$fachen Betrag, wo kein specieller Rechtstitel geltend gemacht werden konnte. — Erfolgt etwa, wie damals auch in Preussen, gleichzeitig eine allgemeine Neuregulirung der Grundsteuer und hierbei eine allgemeine Erhöhung derselben, so ist die Entschädigung für den bisher steuerfreien Besitz indessen nur nach dem Plus gegenüber der bisherigen Grundsteuer des besteuerten Besitzes zu gewähren. (So auch 1861 ff. in Preussen.)

Damit ist die Durchführung des grossen Princips der Allgemeinheit der Besteuerung zum Abschluss gelangt und ein Markstein in der Geschichte der Besteuerung gesetzt worden.

3. Abschnitt.

Die Gleichmässigkeit der Besteuerung.

§. 176. Vorbemerkungen und Literatur.

S. für die principielle Behandlung und für die Literatur dieser Frage die Vorbemerkungen zu diesem ganzen Kapitel §. 122, 123 und zu den beiden letzten Abschnitten, §. 156, 157, 162, sowie oben §. 85 ff. über den Besteuerungsgrund.

Erst in der neuesten deutschen Literatur sind die einschlagenden Fragen principieller und schärfer behandelt worden, indem man sie mit der Lehre vom Staate und mit der Frage nach dem tieferen Rechtsgrund der Besteuerung überhaupt in Verbindung gebracht hat. Dadurch ist es namentlich gelungen, die An-

Digitized by Google

sichten über die Steuer als einer Art „Tausches" des Einzelnen gegen die ihm vom Staate u. s. w. in Verwaltungsthätigkeiten und deren Wirkungen zufliessenden „Genüsse" oder auch als eines einer Asscuranzprämie zu vergleichenden Kostenbeitrags für die durch den Staat gesicherte Möglichkeit des Lebens, Erwerbs, Eigenthums des Einzelnen und über die vermeintlich als allein gerecht zu fordernde Vertheilung der Steuern nach dem privatwirthschaftlichen Princip von „Leistung und Gegenleistung" gründlicher zu widerlegen (oben §. 86). Hier hat besonders A. Held die Untersuchung zu einem gewissen Abschluss gebracht. S. dessen Einkommensteuer Kap. 2 und Literatur und Kap. 5 und Literatur dazu. Neumann hat dann in seiner grundlegenden Schrift von der progressiven Einkommensteuer scharf und in der Hauptsache wohl richtig jedem der beiden Hauptprincipien der Besteuerung, nach dem Interesse und nach der Leistungsfähigkeit, die richtige Begründung und Begrenzung gegeben und ihre Anerkennung in der bisherigen Praxis der Staats- und Communalbesteuerung nachgewiesen. Auch hat er (S. 61 ff.) richtig gezeigt, dass die Opfertheorie und das Princip der Leistungsfähigkeit sich wesentlich decken und „erst durch Berücksichtigung der auferlegten Opfer der Maassstab der Leistungsfähigkeit bestimmte Gestalt erhält und für das Steuerwesen brauchbar wird". (S. progressive Einkommensteuer, besonders Kap. 2 und 3, auch 4, mit den literarischen Noten im Anhang.) In seinen neueren Arbeiten hat Neumann Manches auch für die hier zu behandelnde Frage ergänzt, namentlich in dem Aufsatz über die Steuer nach der Steuerfähigkeit in Conrad's Jahrbüchern (1880), auch die Fragen wohl in den Arbeiten über den Preis berührt. Die oben genannte Schrift von Robert Meyer (Principien, III, Kap. 4) ist die umfassendste Behandlung des Gegenstands.

Der principielle Gegensatz der Ansichten zeigt sich namentlich in der Auffassung einzelner Anhänger der deutschen Freihandelsschule und der neueren socialpolitischen Richtung der Nationalökonomie. S. die Congressverhandlungen, besonders über Communalsteuern, in Hamburg 1867 (volkswirthschaftlicher Congress), in Berlin 1877 (Verein für Socialpolitik). Durch die Erörterung des Communalsteuerwesens, das hier wie sonst in der früheren deutschen Literatur bei solchen Principienfragen der allgemeinen Steuerlehre kaum berührt worden war, sind manche neue Gesichtspuncte auch für die Fragen des folgenden Abschnitts gewonnen worden. Ich bin mehrfach, besonders in den §. 179, 181, 182, 186, zum Theil wörtlich, meinem Referat über die Communalsteuerfrage (Leipzig 1878, in der selbständigen Ausgabe) gefolgt, da ich irgend wesentliche Aenderungen nicht für geboten hielt.

Die Behandlung in den älteren Lehrbüchern und Systemen genügt sachlich und formell und namentlich nach der Motivirung nicht mehr, auch bei Rau nicht, der aber innerhalb des Rahmens der rein finanziellen Besteuerung das Richtige getroffen hat und besonders die Genusstheorie schon abweist. S. die literarische Uebersicht und Kritik bei Held, Einkommensteuer, S. 121—135, Robert Meyer, Abschnitt I, Rau I, §. 251—254, Jacob §. 461, v. Malchus I, §. 34, Murhard, Besteuerung S. 87 ff., Umpfenbach, 1. A. I, §. 47, 52 ff. (sehr einseitig gegen Progression), 2. A., §. 80 ff., v. Hock, öffentliche Abgaben, §. 3—5, 13, 14 (immer beachtenswerth), Pfeiffer II, 16—55, Maurus, Besteuerung, Kap. 8 passim, Stein 4. A. I, 414 ff., 447 ff., 481 ff. passim, 5. A. II, 1, 429 ff., I, 148 ff., Schäffle, Steuerpolitik in den „grundlegenden Erörterungen" passim, Helferich, allgemeine Steuerlehre, §. 7 (Schönberg's Handbuch), Roscher Fin. §. 45 ff., Vocke, Abgaben, passim, besonders S. 462 ff. (Merkmale der Leistungsfähigkeit bei der Einkommensteuer), G. Cohn Fin. 2. B., 1. Kap., auch 1. B., 3. Kap. — Der oben S. 374 genannte Aufsatz von Lehr, auch von v. Scheel (Tübinger Zeitschrift B. 31). Ueber Sax s. oben S. 26 und S. 296. Ueber die principielle Differenz zwischen mir und Cohn, G. Meyer u. a. m. §. 157. — In der auswärtigen, besonders der englischen, selbst der französischen Literatur werden diese Fragen noch nicht so durchdringend behandelt als in der deutschen. S. Parieu, imp. I, ch. 4, Garnier, Fin. ch. 7 §. 2, ch. 13 §. 1, Leroy-Beaulieu I, livre 2, ch. 2. — A. Smith in der ersten Steuerregel s. oben S. 292, Mill, B. 5, Kap. 2, §. 2—5. — Cossa, Fin. p. 53 ff.

Sachlich stimme ich in Bezug auf die Begründung der Steuer mit Held, in Bezug auf die Vertheilung derselben mit Neumann grossentheils überein. Aber in der Motivirung weiche ich auch von letzterem mehrfach ab. Die Entscheidung zwischen den zwei Steuerprincipien muss einmal wohl in Zusammenhang mit der ganzen historischen Entwicklung der Gemeinwirthschaft gebracht werden (s. unten

Digitized by Google

§. 180) und die Entscheidung über die Art der Durchführung des Princips der Leistungsfähigkeit, daher über Proportionalität und Progressivität des Steuerfusses u. s. w. hängt m. E. wieder eng zusammen mit der ganzen principiellen Auffassung der Volkswirthschaft und des privatwirthschaftlichen Systems und seiner Rechtsordnung. Hier wie auch zur tieferen Begründung der Besteuerung selbst — eine mit der Frage der Gleichmässigkeit sehr eng connexe Frage — ist es m. E. wieder unvermeidlich, auf die allgemeinen Fragen der Organisation der Volkswirthschaft zurückzugehen. Ich beziehe mich daher hierfür namentlich wieder auf meine Grundlegung, besonders Kap. 3 von der Organisation der Volkswirthschaft und daselbst §. 154 ff. über die Zwangsgemeinwirthschaften, wo in §. 158 auch schon die Folgerungen für die Steuerprincipien gezogen wurden.

Ein Punct der im Folgenden erörterten Fragen, nemlich die etwaige Verallgemeinerung des Gebührenprincips auch für die eigentliche Besteuerung, ist schon im ersten Bande behandelt worden. Die Forderung wurde dort (Fin. I, 3. A., §. 209) abgewiesen. S. auch oben §. 85—87. Daran ist hier jetzt weiter anzuknüpfen.

I. — §. 177. Das Problem. Auch der Grundsatz der Allgemeinheit wird hier für die gegenwärtige Entwicklungsperiode unserer Culturvölker, für die „staatsbürgerliche" erörtert, aber wiederum unter Mitberücksichtigung des socialpolitischen Standpunctes für eine beginnende „sociale" Steuerepoche.

Die Gleichmässigkeit der Besteuerung im Sinne einer gleichmässigen Vertheilung der Steuerlast unter den einzelnen Steuerpflichtigen ist ein Axiom unserer Zeit und folgt als Rechtsgrundsatz aus dem Princip der staatsbürgerlichen Freiheit und Gleichheit der Staatsangehörigen und, was Fremde anlangt, aus der völkerrechtlich üblich gewordenen Gleichstellung derselben mit den Einheimischen. Für die practische Steuerpolitik lässt sich die gleichmässige Besteuerung aber wieder nur als ideales Ziel hinstellen, dem man sich soviel als möglich nähern soll, das man aber wegen der practischen Schwierigkeiten niemals vollständig, meistens selbst nur sehr ungenügend erreichen kann.

Mit der blossen Aufstellung des theoretischen Princips und practischen Postulats der Gleichmässigkeit ist aber zunächst wieder noch nicht viel gewonnen. Denn die weitere Frage lautet sofort: was ist oder worin besteht diese „Gleichmässigkeit"? Darauf lässt sich keine ganz einfache Antwort geben. Die Beantwortung selbst bietet auch für die Theorie erhebliche Schwierigkeiten.

Es ist unvermeidlich, die ganze Frage tiefer zu erfassen, indem sie in Verbindung mit anderen Fragen der wirthschaftlichen Rechtsordnung und des Wesens der Besteuerung überhaupt gebracht wird. Die verschiedenen Steuerprincipien, durch welche man die Gleichmässigkeit hat verwirklichen wollen, sind, richtig aufgefasst, Consequenzen bestimmter Theorieen von Volkswirthschaft, Staat und Steuer überhaupt. Man kann sich über sie nicht einigen, weil man in diesen Theorieen auseinander geht. Nothwendig ist es ferner wieder, die Wahl der beiden hauptsächlich in Betracht kommenden Principien, die Besteuerung nach dem Interesse und nach der Leistungsfähigkeit, nicht nur rationell zu erörtern, sondern in historische Verbindung mit der Entwicklung des Gemeinwesens und der Volkswirthschaft zu bringen; ferner bei der Anwendung des zweiten Princips den rein finanziellen, und den

Digitized by Google

socialpolitischen Standpunct zu unterscheiden. Sonst kann man nicht zur Klarheit kommen.

II. — §. 178. Principien und Theorieen für die Verwirklichung der Gleichmässigkeit der Besteuerung.

Zur Lösung dieses Problems und damit der gleichmässigen Vertheilung der Steuerlast hat man zwei Principien aufgestellt, welche mit zwei allgemeinen Theorieen der Besteuerung in Verbindung stehen und durch dieselben ihre Begründung und zugleich ihr Maass finden (s. §. 86).

A. Einmal das Princip der Besteuerung „nach dem Interesse“, „nach dem Vortheil“, oder „nach Leistung und Gegenleistung“, welches man wegen der Herübernahme dieses hauptsächlichen Grundsatzes des privatwirthschaftlichen Verkehrssystems auch das „privatwirthschaftliche“ Besteuerungsprincip nennen kann. Hier hält man sich an die Beziehungen zwischen dem Besteuerten und dem steuerempfangenden Staate (bez. der betreffenden Zwangsgemeinwirthschaft überhaupt) und sucht die Besteuerung so zu vertheilen, dass die Leistung der Steuerzahlung sich in ihrer Höhe bemisst, d. h. nicht sowohl gleich an Werth — was unmöglich, jedenfalls unberechenbar wäre — aber proportional ist: entweder dem Gegenwerth, den der Besteuerte in den öffentlichen Leistungen des Staats u. s. w. geniesst, — sogenanntes „Genussprincip“, „Genusstheorie“ — oder dem Kostenaufwand des Staats u. s. w., den dieser zum Schutz von Person und Eigenthum des Besteuerten, zur Förderung des Wohles desselben u. s. w. in seinen öffentlichen Leistungen macht, indem er so dem Besteuerten den „Genuss von Leben und Eigenthum“ sichert — sogenanntes „Assecuranzprincip“, „Assecuranztheorie“.

Beide Principien sind verwandt, die Grundanschauungen, auf welchen sie beruhen und durch welche sie begründet werden, hängen zusammen, aber beide und diese Anschauungen sind doch wieder etwas zu unterscheiden, was von ihren Vertretern und von ihren Kritikern, auch von mir in der 1. Aufl. §. 418, nicht immer genügend geschehen ist. (S. auch oben S. 217).

Das privatwirthschaftliche Besteuerungsprincip als ein Princip für die Vertheilung der Steuerlast hängt in beiden Fällen, als „Genussprincip“ wie als „Assecuranzprincip“, mit der oben in §. 86 bereits besprochenen und dort abgewiesenen Theorie der „Begründung“ der Besteuerung und des Besteuerungsrechts auf die vom Staat u. s. w. gewährten Vortheile, Genüsse, Schutz zusammen. Die Grundanschauung, auf welcher diese Theorie und jenes Princip beruhen, ist dieselbe, beide letztere sind aber nicht identisch, sondern nur Folgerungen aus einem gemeinsamen obersten Gedanken für die beiden hier zu unterscheidenden Seiten des Besteuerungsproblems, die „Begründung“ der Besteuerung und die „Vertheilung“ der Steuerlast. Nur diese Vertheilung steht hier jetzt zur Frage.

Wird das privatwirthschaftliche Besteuerungsprincip als „Genussprincip“ durchgeführt, so würde die Steuer hier allgemein etwas der „Gebühr“ Aehnliches

Digitized by Google

(nicht durchaus Gleiches); insofern läge dann hier eine Art Verallgemeinerung des Gebührenprincips vor. Wird jenes Princip als „Assecuranzprincip“ durchgeführt, so entfiele zwar die Aehnlichkeit der Steuer mit der Gebühr auch hier nicht, aber sie läge in dem anderen Moment der Gebühr (§. 17, Nr. 1): dort auf der Seite des Werthmoments in der „Gebühr“, hier auf derjenigen des Kostenmoments. Daher dort Streben nach der Proportionalität von Steuer und in öffentlichen Leistungen empfangenem Werth; hier nach derjenigen von Steuer und durch öffentliche Leistungen für den Einzelnen getragenem Kostenaufwand. Bei der Verwirklichung des privatwirthschaftlichen Princips müsste man zwar ziemlich zu demselben Vertheilungsmodus kommen (s. unten §. 181), aber die Motivirung für die Wahl dieses Modus wäre nicht ganz dieselbe. Ich glaube hiermit die Ausführung der 1. Aufl., §. 418 nicht eigentlich berichtigt, aber verbessert zu haben.

Mit dem Genuss- wie Assecuranzprincip operiren für Begründung und für Vertheilung der Besteuerung, ohne letzteres immer zu unterscheiden, viele frühere Nationalökonomen, Rechtsphilosophen, Politiker, Finanzpractiker. So findet sich diese Auffassung im Allgemeinen in der Smith'schen Schule und bei den ihr nahe stehenden Rechtsphilosophen und Politikern, auch bei A. Smith selbst in seiner ersten Steuerregel wenigstens implicite: Steuern in proportion of the revenue, which they (the subjects) enjoy under the protection of the state. Ferner z. B. auch schon in Montesquieu's Auffassung im Grunde der nemliche Gedanke, esprit des lois, liv. XIII, ch. 1: les revenus de l'état sont une portion que chaque citoyen donne pour avoir la sûreté de l'autre, ou pour en jouir agréablement. Jacob (Fin. I, §. 461): jeder muss möglichst nach dem Maasse mit Abgaben belegt werden, als er an dem Gemeinwohl, das der Staat dadurch hervorbringt, Theil nimmt, d. i. nach dem Maasse seiner Kräfte und Güter, welche den Schutz und die wohlthätigen Einrichtungeh des Staats geniessen. Krehl, Steuersystem §. 13. Kröncke, Grundsätze S. 4, v. Kremer I, 70, Lotz, Handbuch III, §. 131, v. Rotteck, Staatsrecht der constitutionellen Monarchie II, 324, ders., ökonomische Politik S. 287. Garnier, Fin. p. 16: Unterscheidung zwischen der wirklichen Steuer und der „rationellen“, wie sie bestände, wenn die Staatsthätigkeit richtig reducirt wäre; hier würde die Steuer sein: le prix des services rendus, besonders le prix du service de securité ou la prime d'assurance payée pour la garantie de la securité. Ebenso die dort citirten französischen Autoren Du Puynode, de Girardin. S. die Zusammenstellung weiterer Auffassungen der Steuer selbst und der Forderungen in Bezug auf Gleichmässigkeit bei Held, Einkommensteuer S. 40 ff., 121 ff. Neumann in Conrad's Jahrbüchern N. F. I, 511 ff. Rob. Meyer im 1. Abschnitt.

Gegen diese Ansichten u. A. Schön, Grundsätze S. 61 ff. (mit weiteren Literaturangaben), Zachariä K. S., Staatswissenschaft S. 411, auch Mill B. 5, Kap. 2, §. 2, Parieu I, 22. Dann besonders Rau I, §. 252 und die von mir schon im ersten Bande, zweite Auflage, S. 329, Note 7 genannten Schriftsteller, Umpfenbach, Schmoller, Schäffle, Laspeyres, Walcker, auch Pfeiffer und Bergius; Held, und jetzt namentlich Neumann, überhaupt die Neueren meistens (s. Neumann's und R. Meyer's Arbeiten).

Die radicalen Smithianer und Bastiatianer der Deutschen Freihandelsschule haben zwar manchmal noch diese ältere Auffassung in Bezug auf Begründung und Vertheilung der Steuer vertreten; aber wenigstens in Betreff der Staatsbesteuerung auch sie nicht mehr durchaus. Auf dem Congress in Hamburg 1867 hatte K. Braun eine These vorgeschlagen, die aber nicht angenommen wurde: bei der Aufbringung der für den Staat nothwendigen Mittel müsse die Leistungsfähigkeit, bei der Beschaffung der für Gemeindezwecke erforderlichen das Verhältniss zwischen Leistung und Gegenleistung maassgebend sein.

B. Das zweite Princip ist die gleichmässige Besteuerung nach dem Verhältniss der wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit der Besteuerten, eine gewisse Steuer zu tragen, oder nach ihrer sogenannten Steuerfähigkeit (Beitragsfähigkeit, Rau). Die Begründung hierfür liegt in denselben Erwägungen, durch welche die Besteuerung als solche gemäss den früheren Er-

Digitized by Google

wägungen (§. 85) ihre Begründung findet: nemlich in der Natur des Staats und der übrigen Zwangsgemeinwirthschaften und in dem Verhältniss der Besteuerten zu diesen Körpern. Daraus ergiebt sich die Besteuerung an sich, nicht als eine specielle Gegenleistung für Genüsse oder Vortheile in der Staatsverbindung und die Vertheilung der Besteuerung, nicht, wie nach dem ersten Princip, nach dem Maassstabe dieser Genüsse oder Vortheile, sondern die Besteuerung an sich erscheint als eine nothwendige Pflicht des Glieds, zu der Erfüllung der Existenz- und Gedeihensbedingungen des Ganzen, dem es angehört, und dadurch implicite seiner selbst, beizutragen; und wiederum der Maassstab der Steuervertheilung wird in der wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit jedes Steuerpflichtigen als Glieds der Gemeinschaft gefunden, weil so, voraussetzungsweise, alle Glieder für den gemeinsamen Zweck, dem Wesen dieser Gemeinschaft entsprechend, gleichmässig belastet werden, d. h. gleiche verhältnissmässige „Opfer" an wirthschaftlichen Gütern tragen. Man kann das zweite Princip mit Rücksicht hierauf das gemeinwirthschaftliche (staatswirthschaftliche) Steuerprincip nennen, und spricht, mit Rücksicht auf das angeführte Moment, auch von einem „Opferprincip" oder einer „Opfertheorie". Die Aufgabe besteht alsdann darin, die verhältnissmässigen Opfer, welche in der Steuertragung für die Besteuerten liegen, für die Einzelnen festzustellen und zu messen und nach diesem Maassstabe die Besteuerung zu vertheilen.

Ich habe hier gegen die erste Auflage (S. 337) in der Fassung und damit ein Weniges auch in der Sache Aenderungen vorgenommen. Vgl. Robert Meyer, Principien, §. 50. — Aehnlich aber doch schon, wenn auch in anderer Formulirung und gleich mit einem speciellen Schluss in Betreff der Art, wie die Leistungsfähigkeit bemessen werden soll, Rau I, §. 253, 254. Er bezeichnet die Abstufung der Steuer nach den Vermögensumständen der Staatsbürger als die gleichförmigste und gerechteste Belastung. Die „in dem Vermögenszustande einer Person begründete Möglichkeit, ohne Nachtheil für die Befriedigung der dringendsten Bedürfnisse Steuern zu geben", nennt er Steuerfähigkeit oder Beitragsfähigkeit. — Schon früher ist das Princip der Leistungsfähigkeit mehr oder weniger klar und scharf vertreten worden. Siehe darüber namentlich die Nachweisungen bis zu den Alten (Plato, Demosthenes, Xenophon, Aristotetes, griechische Praxis) zurück in Neumann's genanntem Aufsatz (Conrad's Jahrbücher, N. F. 1, 1880, S. 520 ff.). Im Beginn der neueren Zeit, z. B. schon im 16. Jahrhundert, Bodinus, de republica p. 974: pro singulorum facultatibus; später Besold, de aerario p. 10; besonders Boxhorn, instit. pol. lib. I c. 10 §. 18 N. IX: in tributis aequalitatis maxima habenda ratio, quae in eo potissimum versatur, ut par sit eorum ratio, ac paria hic onera sentiant, quorum in diversis rebus positae sitaeque sunt opes; Klock u. a. m. (Neumann S. 548 ff.). Weiter zahlreiche staatswissenschaftliche, cameralistische, philosophische Autoren des 18. und 19. Jahrhunderts, wobei aber öfter die bedingte Berechtigung des ersten Princips daneben anerkannt wird (Neumann S. 566 ff.). In Verbindung mit der organischen Staatsauffassung ist dann in der neuesten Zeit die Besteuerung „nach der Leistungsfähigkeit" als leitendes Hauptprincip der Besteuerung, und zwar der Staats- und der Communalbesteuerung in Theorie und Praxis zu fast allgemeiner Annahme ge-

Digitized by Google

langt, doch nicht als einziges, indem vielmehr gerade neuerdings wieder mit Recht, wie dem Gebührenwesen, so einer diesem etwas verwandten Besteuerung „nach Leistung und Gegenleistung" eine gewisse Berechtigung zuerkannt und ihre Anwendung in gewissem Umfang verlangt wird. Das Hauptverdienst um die Klärung des Problems hat sich Neumann erworben.

Nicht in ganz gleicher Weise wird das „Opferprincip" mit der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit in Verbindung gebracht und noch weniger in Uebereinstimmung sind die Folgerungen, zu denen die Vertreter des Opferprincips gelangen: die Einen, wie Rau, Umpfenbach und viele Andere, leiten aus dem Opferprincip gerade die proportionale, die Anderen, richtiger, wie Neumann, ich, gerade die progressive (Einkommen-) Besteuerung ab, und zwar auch wir Letzteren, indem wir die verhältnissmässige „Gleichheit der Opfer" als Ziel hinstellen. Vgl. von Neueren Mill a. a. O. §. 2, 3, Umpfenbach, 1. A. I, 105: jeder Staatsangehörige sei mit gleicher Schwere zu treffen, Jedem ein solches Opfer aufzuerlegen, dass Keiner eine stärkere Beschwerde empfinde als der andere. Rau kommt in §. 253 mit sich selbst in Widerspruch (s. unten §. 186 ff.). Anders Neumann, progressive Steuer, S. 61 ff., der aus der Opfertheorie die Progression u. s. w. richtig ableitet.

Wer die progressive Besteuerung ablehnt, müsste folgerichtig das „Opferprincip" selbst nicht als correcte Fassung des Gedankens der „Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit" anerkennen. Gegen die Opfertheorie Held, Einkommensteuer S. 112, 130, der mit Recht bestreitet, dass sich aus derselben die Proportionalität der Steuer ableiten lasse. Auch Leroy-Beaulieu I, liv. 2, ch. 2 weist die Theorie ab, um die Progressivsteuer abweisen zu können.

III. — §. 179. Beurtheilung dieser Theorieen und Principien und Wahl zwischen letzteren.

Für die Kritik ist es wesentlich zu beachten, wie schon oben (§. 85, 86) bemerkt wurde, dass hier theils rechtsphilosophische Begründungen der Besteuerung und Steuerpflicht überhaupt, theils Maassstäbe für die Vertheilung der Steuerlast aufgestellt werden. Die Genusstheorie und die Opfertheorie sind in dieser Hinsicht nicht genaue Correlate. Die erstere will zunächst eine Begründung der Besteuerung, dann auch, freilich in Zusammenhang damit und in Consequenz davon, ein Maassstab für die Verwirklichung der Gleichmässigkeit sein, die zweite nur letzteres. Als Correlate erscheinen dagegen das privatwirthschaftliche Steuerprincip „nach dem Interesse" und das gemeinwirthschaftliche „nach der Leistungsfähigkeit", die beide zugleich Principien für die Begründung — „Du sollst steuern, weil Du Interessen durch den Staat u. s. w. befriedigt erhältst" und „Du sollst steuern, weil Du als Glied der Gemeinschaft zum Kostenbeitrag leistungsfähig bist" — und für die Vertheilung der Besteuerung — „Du sollst nach Verhältniss oder Maassgabe Deiner durch den Staat befriedigten Interessen steuern" und „Du sollst nach Verhältniss Deiner Kostenbeitrags-Fähigkeit steuern" — sind.

Ueber die Begründung der Besteuerung und die correlative Steuerpflicht der Einzelnen ist bereits in §. 85, 86 gehandelt, dort die weitere Erörterung darüber aber überhaupt als nicht eigentlich zur Competenz der Finanzwissenschaft gehörig bezeichnet worden (S. 216). (S. darüber in der ersten Auflage §. 419). Vgl. auch noch Held, Einkommensteuer, Kap. 2 und Neumann, progressive Einkommensteuer Kap. 2.

Im Folgenden handelt es sich daher nur um die Beurtheilung der genannten Theorieen und Principien und um die Wahl zwischen ihnen in der Frage der Vertheilung der Besteuerung. Der Zusammenhang auch dieser Frage mit derjenigen nach der Begründung der Besteuerung darf auch für die folgenden Erörterungen indessen nicht vergessen werden.

Die Besteuerung kann nach den Gesichtspuncten der Genuss- und Assecuranztheorie oder des Princips von Leistung und Gegenleistung nach dem Früheren (§. 85, 86) nicht begründet werden: sie kann aber danach, im Allgemeinen wenigstens, auch nicht

vertheilt werden. Auch hier folgt vielmehr aus dem Wesen des Staats, der Commune u. s. w. als Zwangsgemeinwirthschaften und aus der Beschaffenheit der meisten und wichtigsten, namentlich der eigentlich typischen öffentlichen Leistungen dieser Körper, dass eine allgemeine Vertheilung der Besteuerung nach dem individuellen Genuss oder Interesse ebenso principiell falsch als practisch undurchführbar wäre.

Kann und muss man auch in ökonomischer und finanzieller Hinsicht verlangen, dass zwischen der Summe der Besteuerung des ganzen Volks und der Summe der öffentlichen Leistungen eine möglichst richtige Werthcorrespondenz bestehe — ein in unseren Staaten besonders durch die constitutionelle Budgetwirthschaft zu lösendes Problem —, so ist ein solches Postulat in Bezug auf die gesammte Besteuerung schlechterdings falsch und ohnehin undurchführbar für das Verhältniss zwischen den öffentlichen Leistungen, an denen der Einzelne geniessend theilnimmt, und der Besteuerung desselben Einzelnen. Vielmehr macht es der tief begründete „communistische" Character des Staats und der Selbstverwaltungskörper nothwendig, von einer solchen speciellen Verrechnung zwischen der Finanzwirthschaft und dem Einzelnen wenigstens in der grossen Mehrzahl der Fälle, bei den eigentlich typischen öffentlichen Leistungen, grundsätzlich und auch practisch meist ganz abzusehen. In den Zwangsgemeinschaften wird nach ihrem Wesen mit den Mitteln Aller, mit vereinten Kräften für die Zwecke Aller, des Ganzen und der Einzelnen als seiner Glieder, gewirthschaftet, werden „öffentliche Leistungen producirt", der sie bedürfenden und geniessenden Gemeinschaft und dem Einzelnen als ihres Glieds zur Verfügung gestellt, aber gerade ohne die hier verlangte specielle Verrechnung zwischen dem Einzelnen und der Gemeinschaft über „Soll und Haben" und „Haben und Soll". Auch wo der Einzelne aus diesen Leistungen Vortheile zieht, geschieht dies in der Regel in ganz unmessbarem Grade, wie bei der grossen Masse der Leistungen zur Verwirklichung des Rechts- und Machtzwecks und auch bei so vielen Leistungen im Gebiet des Cultur- und Wohlfahrtszwecks.

„Interesse", „Genuss", „Vortheil" des Einzelnen sind hiernach nicht nur kein Rechtsgrund seiner Besteuerung, sondern auch kein allgemeiner Maassstab für seinen Antheil an der gesammten Steuerlast, weil sie theils fehlen und nur von einer Pflicht des Einzelnen zu reden ist, theils unmessbar sind und sich somit, auch wenn man wollte, gar nicht als Maassstab brauchen liessen. Demnach muss nach einem anderen Maassstab gesucht werden und dieser kann für die Besteuerung im Allgemeinen nur in der „Leistungsfähigkeit" der Einzelnen liegen: ein Steuerprincip, das mit Nothwendigkeit aus der ökonomisch-technischen „communistischen" Natur zumal der modernen, entwickelten Zwangsgemeinwirthschaft folgt: hier wird „mit vereinten Kräften" für Gemeinschaftszwecke gewirthschaftet, deren Wirkungen beim Einzelnen unnachweisbar, unmessbar und, soweit vorhanden, für die Frage der Steuervertheilung im Allgemeinen — von Ausnahmen abgesehen — nicht zu berücksichtigen sind, weil eben die Erfüllung von Gemeinschaftszwecken als solchen die Ursache dieser Wirkungen ist. Vielmehr muss nach

dieser Sachlage billiger Weise Jeder nach dem Maasse seiner Kräfte in Anspruch genommen werden.

A. — §. 180. Das erste oder das privatwirthschaftliche Princip: die Besteuerung nach dem Interesse oder nach Leistung und Gegenleistung.

Mit dem Gesagten ist dies Steuerprincip und die ihm zu Grunde liegende Genusstheorie jedoch keineswegs völlig verworfen, sondern nur in die richtigen Grenzen gewiesen. Ein absolutes, ausschliesslich anzuwendendes Steuerprincip zur Herbeiführung der Gleichmässigkeit ist auch die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit nicht und auch in der Praxis niemals gewesen. Vielmehr handelt es sich in der Theorie darum, zunächst den geschichtlichen Wechsel, welcher erst mit der Entwicklung der Volkswirthschaft und des Staats in der Combination und in der relativen Berechtigung beider Principien eingetreten ist, richtig zu verstehen, und alsdann weiter auch für die Gegenwart dem anderen Princip seine ihm noch jetzt gebührende Stellung anzuweisen.

1. Der geschichtliche Wechsel der beiden Steuerprincipien.

Auch die „historischen“ Nationalökonomen haben dies noch nicht genügend beachtet. M. E. erweist sich gerade für solche Hauptpuncte der geschichtlichen Entwicklung die zusammenfassende, auf die Principien der Entwicklung zurückgehende Behandlung nothwendig. Sonst droht immer wieder die Gefahr, vor lauter Bäumen (des Specialstudiums) den Wald nicht zu sehen. — Hinsichtlich der Meinungen früherer Theoretiker s. wieder besonders Neumann's Aufsatz in Conrad's Jahrbüchern und für die neuere Zeit Robert Meyer, Principien, I. Abschnitt. Vgl. für das Folgende auch oben §. 20 ff. über die Entwicklung des Gebührenwesens.

In geschichtlicher Hinsicht entspricht die Besteuerung nach Leistung und Gegenleistung mehr den früheren Entwicklungsperioden der Volkswirthschaft und der noch schwachen gemeinwirthschaftlichen Organisation, des in seinen Zwecken und Leistungen noch „unentwickelten“ Staats. Das Princip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit ist der richtige Haupt-Maassstab der Steuervertheilung im „entwickelten“, in seinen Leistungen immer reicher werdenden Gemeinwirthschafts- und namentlich Staatsleben.

Die relativ grosse Bedeutung des Gebührenwesens und verwandter Abgaben im mittelalterlichen und noch im späteren ständischen Staat (§. 20 ff.), der etwas mehr gebührenartige Character, welcher im älteren Staatssteuerwesen und noch heute in der Communalbesteuerung hervortritt, sind Belege für das Gesagte. Solange nicht gewisse Functionen des Staats und der Commune auf dem Gebiete des Rechtsschutzes, der Cultur- und Wohlfahrtsförderung als selbstverständliche Aufgaben „im öffentlichen Interesse“ gelten, unterbleibt eine entsprechende Thätigkeit entweder ganz oder grossentheils, oder aber sie erfolgt nur, wenn diejenigen, welche sie wünschen

oder daran interessirt sind, zu den Kosten beitragen oder selbst die Staatsgewalt erst durch Gaben, Gebühren u. dgl. zum Eingreifen willig machen. Sogar die Gewährung des gewöhnlichen privaten Rechtsschutzes gilt dann nicht ohne Weiteres als Pflicht der Gemeinschaft und ihrer Executivorgane und als Recht, das der Einzelne sogleich beanspruchen kann, sondern sie muss erst erkauft werden durch Gaben, Gebühren, Beiträge und Steuern (§. 23).

Aehnliche Gesichtspuncte walten überhaupt bei jener Anordnung der Besteuerung ob, welche oben (§. 115) als „vertragsmässige Regelung", besonders im älteren ständischen Staat, bezeichnet wurde. In der dort gegebenen Characterisirung der einschlägigen Verhältnisse trat überall das Princip von Leistung und Gegenleistung, das do ut des wenigstens zwischen der Staatsgewalt und den steuerbewilligenden Ständen deutlich hervor.

Erst wenn sich im Volksbewusstsein Staat und Gemeinde als selbständige Wirthschafts- und Rechtspersönlichkeiten, denen der Einzelne mit seinem ganzen Sein und seiner ganzen Habe angehört, herausgebildet, wenn zugleich diese Gemeinschaften allgemeine Aufgaben und Leistungen im Interesse ihrer selbst, als der Gemeinschaften, und damit der Einzelnen, als ihrer Glieder, an sich herangezogen haben, wenn m. e. W. das „öffentliche Interesse" tieferer Grund und treibende Kraft in „öffentlichen Thätigkeiten" wird: alsdann reicht die privatwirthschaftliche Auffassung der Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und dem Einzelnen nicht mehr aus; alsdann tritt nothwendig auch das Steuerprincip von Leistung und Gegenleistung zurück und das wahrhaft gemeinwirthschaftliche der Leistungsfähigkeit bricht sich allgemeiner Bahn. Es ist das practisch nothwendig und principiell richtig, weil sich die meisten nunmehrigen öffentlichen Leistungen gar nicht mehr als Vortheile des Einzelnen auffassen und noch weniger so messen lassen. Es entspricht aber auch der erreichten Entwicklung des öffentlichen Lebens und der gemeinwirthschaftlichen Organisation: jene Leistungen übernimmt die Gemeinschaft als ihre eigene Angelegenheit, zu der sie ihrer ganzen Aufgabe, ihrem jetzigen Wesen nach verpflichtet ist. Man muthet daher dem Einzelnen, dem diese Leistungen als einem Gliede der Gemeinschaft eventuell mit zu Gute kommen, auch nicht mehr zu, dass er dafür besonders zahlen, d. h. nach dem Princip von Leistung und Gegenleistung steuern soll. So in Betreff des allgemeinen Rechtsschutzes von Person und Eigenthum (selbst was „Fremde" anlangt), des Genusses zahlreicher öffentlicher Anstalten, z. B. des Bildungs-, Unterrichts-, Verkehrswesens, wo freilich etwa Gebührenerhebung und in dieser das Princip der Besteuerung nach Leistung und Gegenleistung bleibt, aber ein immer grösserer, nach unseren früheren mehrfachen Bemerkungen und Bedenken in der Gebührenlehre öfters selbst ein zu grosser Theil der bezüglichen Kosten auf den allgemeinen Staats- oder Communalsäckel genommen und dann eventuell durch Steuern bestritten wird, welche wesentlich nach dem Princip der Leistungsfähigkeit umgelegt sind: weil es sich eben um „öffentliche Angelegenheiten" im „öffentlichen Interesse" handelt und dies Moment der eigentliche Grund der Uebernahme dieser Leistungen auf das Gemeinwesen ist.

Es ist sonach, historisch betrachtet, in der That der wachsend „communistische" Character der Volkswirthschaft und in ihr der hauptsächlichen Gemeinwirthschaftsorgane, des Staats und der Selbstverwaltungskörper, welcher, — bedingt durch die ganze Entwicklung der Technik, Oekonomik und Cultur der fortschreitenden Völker, bezeugt durch die wachsende Ausdehnung der öffentlichen Thätigkeiten und die immer allgemeinere Anerkennung von gewissen Interessen als „öffentlicher" — auch die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit immer mehr in den Vordergrund schiebt. Nur dies Princip lässt sich, zumal im Staate, in der grossen Mehrzahl der Fälle practisch an-

wenden und nur dieses entspricht dem Wesen entwickelter Gemeinwirthschaft.

Die Motivirung neuester Vorgänge liefert eine abermalige deutliche Bestätigung dieser Auffassung, z. B. bei Gelegenheit der „Verstaatlichung" der Privatbahnen in Deutschland. Die Begründung (in Preussen, 1879) wird vornemlich im öffentlichen Interesse gesucht und die finanziellen Bedenken werden mit dem Hinweis auf dieses zurückgewiesen. Auch beim Betrieb der Bahnen soll das öffentliche Interesse, nicht die Rente Richtschnur und Zielpunct sein, nach den Reden der Regierungsvertreter im preussischen Landtag. Damit wird also selbst auf diesem Gebiete schon das Princip von individueller Leistung und Gegenleistung zurückgedrängt. Denn wenn z. B. Bahnen 4.5 % Rente kosten und nur 3.5 % tragen, so muss 1 % auf den allgemeinen Steuerfonds genommen werden. Es bleibe dahin gestellt, ob dies in diesem Falle richtig (oder schon richtig) ist: das Anerkenntniss des „communistischen" Characters moderner öffentlicher Leistungen kann nicht deutlicher gegeben werden. Wer das bestreitet, vermag nicht oder wagt nicht, eine concrete Maassregel der Wirthschaftspolitik auf das ihr zu Grunde liegende socialökonomische Princip zurückzuführen.

Vgl. auch hier besonders Neumann's Arbeiten über die „Steuer und das öffentliche Interesse" (oben S. 20).

Es fehlt auch nicht an Seitenstücken zu dieser Gestaltung der Dinge. Ganz analog ist es, wenn in der entwickelten Gemeinwirthschaft dem Einzelnen nicht mehr zugemuthet wird, Leistungen, welche in erster Linie im „öffentlichen Interesse" geschehen, allein zu übernehmen oder die Opfer dafür allein zu tragen. Für jene Leistungen und Opfer erfolgt vielmehr nun auch eine Entschädigung aus den Mitteln der Gemeinschaft oder die Uebernahme der gesammten Leistungen auf diese.

So ist es z. B. in dem practisch so wichtigen Falle des Wehrwesens gegangen (älterer Heerbann mit Selbstausrüstung und Selbstverpflegung, neueres Militärwesen); ähnlich bei der Kasernirung der Truppen statt der Einquartierung, bei der Entschädigung für naturale „Kriegsleistungen" u. s. w. Ob und wie weit dieser Grundsatz auch eine förmliche „Wehrsteuer" für die Nicht-Dienenden rechtfertigt oder selbst verlangt, ist strittig. Aber die Analogie der Verhältnisse ist doch unverkennbar. (Vgl. meine Abhandlung directe Steuern, im Schönberg'schen Handbuch. 2. A. III, 318 ff., dann die Arbeiten Neumann's, auch seinen Aufsatz über die Wehrsteuer).

§. 181. — 2. Das Gebiet der Besteuerung nach dem Interesse im modernen Steuerwesen.

S. besonders Neumann, progressive Einkommensteuer, Kap. 2, auch für Gesetzgebung, „Steuer", Kap. 5, G. Cohn, Fin., Buch 1, Kap. 3, Braun's Referat auf dem Hamburger volkswirthschaftlichen Congress 1867 und seinen Aufsatz über Staats- und Gemeindesteuern in der volkswirthschaftlichen Vierteljahrsschrift 1866, II; auch die Debatten auf jenem Congress. Faucher, Staats- und Communalbudget in der genannten Vierteljahrsschrift 1863, II. Meine Communalsteuerfrage, Thesen und Referat, dann das vorausgehende 4. Buch von den Gebühren und Beiträgen. Manches in diesem Paragraphen und den folgenden nach meinem genannten Referat. Vgl. auch Stein, 4. A. Fin. I, 558 ff. (mehrfach abweichend, aber in einigen Puncten im Wesentlichen dieselben Vorschläge); ferner v. Reitzenstein in der Abhandlung über Communalfinanzen im Schönberg'schen Handbuch und passim in den Aufsätzen über finanzielle Concurrenz von Gemeinden u. s. w. in Schmoller's Jahrbuch 1887, 1888.

Auch im modernen Steuerwesen ist dieses Princip in gewissen Fällen noch richtig und practisch anwendbar und zwar im Wesentlichen überall da, „wo öffentliche Leistungen wirklich für gewisse

Personen oder für gewissen Besitz Sondervortheile bewirken und wo sich zugleich die Grösse dieser Vortheile ungefähr messen lässt. Nur ein solches „Ungefähr" ist überhaupt möglich, aber auch für den Zweck genügend."

Nach diesem leitenden Gesichtspunct erfolgt die Anwendung dieses Steuerprincips vollkommen richtig und noch heute in grossem, sogar wieder vielfach wachsendem Umfang in dem System von Gebühren und Beiträgen, über welches im vierten Buche oben gehandelt wurde. Hier ist in der Gegenwart öfter sogar ein Mehr als ein Weniger geboten (§. 65, 76).

Weiter hat man für die Frage die Staats- und die Communalbesteuerung (i. w. S.) zu unterscheiden.

In ersterer ist eine Mitberücksichtigung des Princips immerhin auch noch in einigen anderen Fällen als bloss in denjenigen des eigentlichen Gebührengebiets statthaft, und selbst geboten, wenngleich gerade hier mit Recht in der Hauptsache die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit Platz greift. Es kann sich nemlich ergeben, dass die gesammte Entwicklung des staatlichen Gemeinwesens und dass gewisse Verwendungen desselben, welche aus allgemeinen Einnahmen, auch aus Steuern bestritten werden, bestimmten Landestheilen, Volks- und Berufsclassen, Personen und namentlich Besitzkategorieen in besonders hohem Maasse zu Gute kommen. Dies gilt im Allgemeinen vom Grundbesitz, mitunter, z. B. bei gewissen Verkehrsanlagen, Landesmeliorationen Wasserbauten u. dgl., von dem da und da gelegenen Besitz, Gewerbebetrieb u. s. w. Hier kann es ein Gebot der Gerechtigkeit sein, solche Umstände auch im Ausmaass allgemeiner, sonst nach dem Princip der Leistungsfähigkeit umgelegter Steuern, namentlich gewisser Ertrags-, Vermögens-, Verkehrssteuern, unter Umständen selbst im Steuerfuss von Einkommensteuern zu berücksichtigen.

Ein höherer Steuerfuss der Realsteuern, namentlich der Grund- und Gebäudesteuer, als der Personalsteuern, ebenso des fundirten Einkommens als des Arbeitseinkommens lässt sich öfters auch mit nach dem dargelegten Gesichtspunct rechtfertigen. Der vielfach in der Praxis bestehende höhere Fuss der genannten beiden Realsteuern erklärt sich zwar gewöhnlich aus der historischen Entwicklung, er ist aber auch nach dem Gesagten häufig principiell berechtigt, was die Gesetzgebung, ohne sich dessen gerade klar bewusst sein zu müssen, durch die neue Bestimmung oder Beibehaltung des höheren Steuerfusses auch selbst mit anerkannt hat. In modernen Verhältnissen mit ihrer raschen Entwicklung kann namentlich die Forderung einer Besteuerung des Conjuncturengewinns am Grund- und Gebäudeeigenthum auch durch diesen Hinweis auf das Princip von Leistung und Gegenleistung nicht selten mit unterstützt werden, — auch für die Staatsbesteuerung.

§. 182. Im zweiten Falle, im Communal-Steuerwesen der Selbstverwaltungskörper, und zwar um so mehr, je räum-

lich kleiner der betreffende Körper ist, daher in steigender Richtung in der Provinzial-, Bezirks-, Kreis- und am Meisten in der Besteuerung der Ortsgemeinde bleibt das Gebiet der Anwendung des Princips von Leistung und Gegenleistung umfangreicher als in der Staatsbesteuerung.

Auch die Gemeinde, geschweige die räumlich grösseren genannten Körper, ist zwar kein „reiner Wirthschaftskörper" im Sinne eines privatwirthschaftlichen Interessenkreises, in welchem Alles „naturgemäss" nach dem Princip der speciellen Entgeltlichkeit von Leistung und Gegenleistung geregelt werden müsste, oder, bei einiger Entwicklung jener Körper, auch nur so geregelt werden könnte. (Diese unrichtige Auffassung besonders in der deutschen Freihandelsschule, bei Faucher, Braun u. s. w. a. a. O. Abweisung dieser Ansicht in meiner Communalsteuerfrage S. 10 ff., 17 ff. Auch hier spielen wieder die allgemeinen Fragen der volkswirthschaftlichen Organisation hinein.) Auf einem grossen und wachsenden Thätigkeitsgebiete besteht zwischen dem Staat und diesen Körpern, auch der Gemeinde, kein specifischer, qualitativer, sondern nur ein gradweiser, quantitativer Unterschied. Je grösser die Aehnlichkeit wird und in der Art der Leistungen sich zeigt, je mehr nach den Forderungen des Volksbewusstseins z. B. auch diese kleineren Körper wahre Culturaufgaben im „öffentlichen Interesse" (Schulwesen! §. 48) übernehmen, desto mehr ist auch hier die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit geboten: schon jetzt bei uns wohl meistens überwiegend.

Aber in grossem Umfange kommen gleichwohl hier Leistungen vor, besonders auch materiell-wirthschaftlicher Art, deren Wirkungen sich in der That für einzelne Personenkreise und Besitzkategorieen differenziren und sich nachweisbar und einigermaassen messbar als Werthzuwüchse im Eigenthum, besonders im Grundeigenthum, als Productionsförderungen, Lastenverminderungen, daher Reinertragssteigerungen in den privatwirthschaftlichen Betrieben, als persönliche Genüsse und Kostenersparungen auch im Privatleben und im Privathaushalt niederschlagen.

Unter Erwägung aller solcher Umstände ist es oft zweckmässig, nicht selten statthaft und selbst nothwendig, wie zugleich hier auch im grösseren Umfange möglich, bei der Deckung der Kosten der Communalthätigkeit, mithin bei der Besteuerung diesen Einfluss des Bestehens, Waltens und Wirkens der Commune und Verbände auf die ökonomische Lage des Einzelnen zu berücksichtigen.

Dies hat wiederum durch Modificationen der Einrichtung und besonders des Ausmaasses oder Steuerfusses derjenigen Steuern zu geschehen, welche auch die Commune im Uebrigen nach dem Princip der Leistungsfähigkeit vertheilt, besonders bei Ertrags- und etwaigen Vermögenssteuern. In der Ortsgemeinde, zumal in der Stadt, ist namentlich die stärkere Belastung des Grundbesitzes und betreffenden Gewerbebetriebs, in der Stadt vor Allen des Hausbesitzes, dem direct und indirect so viele Communalleistungen Sondervortheile gewähren und als Werth zuwachsen, zum Zweck einer solchen Besteuerung mit nach dem Interesse angemessen.

Zur Durchführung dieses Steuerprincips in der gesammten Communalbesteuerung, namentlich aber in der Besteuerung der Ortsgemeinde erscheint alsdann folgendes Vorgehen passend

und mehr oder weniger nothwendig: Einmal, im Anschluss an verbreitete Verhältnisse der geschichtlichen Entwicklung und der bestehenden Einrichtung dieser Besteuerung eine methodische Scheidung der Ausgaben der Commune nach gewissen Merkmalen; sodann, wenigstens für unsere deutschen Verhältnisse, eine gesetzliche Feststellung der Combination zwischen gewissen Ausgabekategorieen und denjenigen Steuerarten, welche zur Verwirklichung der beiden Steuerprincipien dienen. Auf diese Weise lässt sich das Gebiet jedes der letzteren für die Communalbesteuerung richtig und practisch brauchbar bestimmen.

S. These 5, 9—11 in meinem genannten Referat und die Ausführung dazu S. 22, 30 ff. Die nähere Ausführung dieser Puncte in der Praxis gehört nicht hier in die allgemeine Steuerlehre. Es muss hier an Fingerzeigen genügen.

a) Diese Scheidung der Ausgaben wird passend etwa in folgender Weise vorgenommen:

(I) Allgemeine Ausgaben, wohin zu rechnen sind die Ausgaben für ganz allgemeine Communalangelegenheiten, so für allgemeines Behördenwesen und dessen Verwaltungsthätigkeit, für die meisten der vom Staate der Gemeinde u. s. w. speciell übertragenen Aufgaben, für viele Theile des Polizeiwesens (auch Sanitätswesen u. s. w.), in der Regel für das Armenwesen. Ferner werden hierher die Reste der Sonderausgaben und die Ausgaben zweifelhaften Characters zu stellen sein.

(II) Besondere Ausgaben, bei denen gleichzeitig deutlicher und messbar ein Specialinteresse Einzelner unterläuft, mit der zweckmässigen weiteren Unterscheidung in

(1) Culturausgaben, wesentlich für Cultur- und verwandte Zwecke, Schulwesen u. dgl.;

(2) (materiell-) wirthschaftliche Ausgaben, namentlich für Wegewesen und überhaupt für Alles, was die Bewohnbarkeit und die Benutzbarkeit einer Gegend, besonders eines Orts zu gewerblichen Zwecken verbessert (Be- und Entwässerung, Wasserleitung, Canalisirung, Strassenreinigung, Beleuchtung u. s. w.). Gerade diese Ausgaben, wenngleich auch sie nicht ganz allein (auch Schulwesen, z. B. Universitäten in kleinen Orten, Kunstsammlungen auf dem Etat des Staats können so wirken), schlagen sich in der Regel als specifische Vortheile des Gewerbebetriebs und besonders des Grundbesitzes, Werth erhöhend, Kosten vermindernd, nieder. Diese Wirkung ist in der Besteuerung zu berücksichtigen.

b) Mit diesen Ausgabekategorieen sind nun die Steuerprincipien richtig zu combiniren.

Im Wesentlichen so, dass für die allgemeinen Ausgaben die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, für die besonderen Ausgaben eventuell Gebühren und Beiträge, ferner, zunächst wenigstens, die Besteuerung nach dem Interesse eintreten. Hierbei muss vom Standpunct gerechter Steuervertheilung aus möglichst verhütet werden, dass für die allgemeinen Zwecke die wirthschaftlichen Kräfte einzelner Kategorieen von Personen zu stark in Anspruch genommen und umgekehrt für Sonderzwecke, wenn dieselben auch ein Moment öffentlichen Interesses enthalten, die Gesammtheit mehr als gerechtfertigt belastet wird. (S. darüber die Bestimmungen in §. 2 des Entwurfs für die preussische Communalbesteuerung 1877.)

Um gerade hier leicht drohende Classenkämpfe oder den übermächtigen Einfluss einzelner Classen der Bevölkerung in Gemeinde oder Verband zu vermeiden, empfiehlt es sich, gesetzlich die allgemeine Regel aufzustellen, welche Steuerarten für die einzelne Ausgabekategorie in erster Linie zu verwenden und bis zu welcher Maximalquote diese Ausgaben eventuell durch andere Steuerarten oder durch besondere

Zuschläge zu allgemeinen Steuersätzen gewisser Steuerarten (wie der Realsteuern) vorweg zu decken seien.

Die Cultur- und die wirthschaftlichen Ausgaben werden dann zunächst durch Gebühren und Beiträge, die Reste der ersteren, weil hier immer auch in höherem Maasse ein allgemeines Interesse berührt wird, wie die allgemeinen Ausgaben durch Steuern, welche nach der Leistungsfähigkeit auf die ganze Bevölkerung umgelegt sind, daher besonders durch Personal-, Einkommen-, Verbrauchs-, allgemeine Vermögenssteuern, durch Ertragssteuern nur da, wo diese das „System" der directen Besteuerung und so die „directe Einkommenbesteuerung" darstellen, bestritten werden müssen; nur mehr ausnahmsweise in einer mässigen Maximalquote durch Real- und ähnliche Steuern auf Grundbesitz, wenn diese Steuern schon eine Sonderbelastung bilden. Die Reste der wirthschaftlichen Ausgaben dagegen, welche vornemlich dem Immobiliarbesitz und allenfalls auch dem Gewerbebetrieb direct und indirect mit zu Gute kommen, sind hauptsächlich durch die betreffenden Ertragssteuern und durch Steuern auf das immobile Vermögen zu decken, und zwar durch die Ertragssteuern allein, wenn letztere Sonderbelastungen, durch Zuschläge zu ihnen, wenn sie jene allgemeine directe Besteuerung darstellen; nur ausnahmsweise, bis zu einer gleichfalls mässigen Maximalquote, sind dafür allgemeine Einkommensteuern u. dgl. statthaft.

Auf diese Weise wird auch in den Gemeinden ein falscher „Communismus" am Besten vermieden, ähnlich wie durch ein rationelles Gebührenwesen (§. 76).

B. — §. 183. Die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit.

S. besonders Neumann, progressive Einkommensteuer, Kap. 3 und 4, wo nur die Zurückführung der Streitfragen auf die zwei verschiedenen Rechtsprincipien fehlt. Seine Ausführungen sind nur beweisend, wenn man den von ihm abgewiesenen Schritt (S. 99) thut und eine socialpolitische Function der Besteuerung gegenüber der Einkommen- und Vermögensvertheilung anerkennt. Sachlich stimme ich ihm sonst grösstentheils bei. Ferner Robert Meyer, Principien, Abschnitt III, Kap. 4 (s. daselbst die Erörterungen, ob und wie weit die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit mit derjenigen nach den Opfern identisch sei, S. 308 ff.). Sax, Grundlegung, §. 81—83 (darüber oben S. 296). Roscher, Fin. §. 46 ff. (Besteuerung nach dem „Vermögenssystem", im Gegensatz zu derjenigen nach dem „Aequivalenzsystem", d. h. nach Leistung und Gegenleistung. Mindestens ersterer Ausdruck bei seiner Undeutlichkeit nicht empfehlenswerth).

Die Besteuerung nach diesem zweiten Princip ist nach dem Vorausgehenden die hauptsächliche, namentlich im modernen Steuerwesen und hier wieder besonders in demjenigen des Staats. Als Maassstab für die gerechte Vertheilung der Steuerlast oder für die Durchführung des Grundsatzes der Gleichmässigkeit betrachtet ist indessen das Princip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit wieder erst einer genaueren Erläuterung bedürftig. Darüber enthebt auch die Zuhilfenahme der „Opfertheorie" und deren Postulat, die Einzelnen so zu besteuern, dass die Steuer eines Jeden für ihn ein gleiches verhältnissmässiges Opfer darstellt (§. 178) nicht.

Die Antwort, dass die Gleichmässigkeit der Besteuerung diejenige nach Maassgabe der Opfer sei, welche eine Steuer dem Besteuerten auferlege, ersetzt eigentlich

nur die eine Frage durch eine andere Frage, gerade so wie die „Genusstheorie", wenn sie, von ihrer principiellen Unrichtigkeit abgesehen, die Gleichmässigkeit in der Besteuerung nach Maassgabe oder Verhältniss der „Genüsse" findet. Denn wie „misst" man hier die Genüsse und dort die Opfer, welches sind „gleiche" Genüsse und Opfer, auch „verhältnissmässig" gleiche? Das ist die sofort auftauchende Frage. Die üblichen Beweisführungen drehen sich hier nur zu oft im Kreise herum und laufen auf blosse Behauptungen hinaus.

Zu einem richtigen und klaren Ergebniss und zu einer wirklichen Verwerthung des „Opferprincips" lässt sich nun u. E. nur gelangen, wenn auch hier wieder bei der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit der rein finanzielle und der socialpolitische Standpunct unterschieden und offen anerkannt wird, dass die „Opfertheorie" folgerichtig zu denjenigen Consequenzen führe, welche auch als solche der socialpolitischen Besteuerung zu ziehen seien. Hier dient dann diese Theorie dazu, diesen socialpolitischen Standpunct und die von ihm aus zu ziehenden Folgerungen noch in besonderer Weise zu rechtfertigen und zugleich genauer den Weg zu weisen, wie die Gleichmässigkeit der Besteuerung im Sinne der Gleichmässigkeit der verhältnissmässigen Opfer durchzuführen ist. Im rein finanziellen Steuerwesen kann man dagegen mit der Opfertheorie gar nicht argumentiren.

Denn entweder ist man hier logisch inconsequent in der Anwendung dieser Theorie, um nicht zu Folgerungen zu gelangen, welche mit der Einrichtung dieses Steuerwesens in Widerspruch stehen, wie es z. B. Rau augenscheinlich passirt (I, §. 253, s. unten §. 186). Oder man zieht zwar die richtigen Folgerungen in Bezug auf progressive Steuer, höhere Steuer des fundirten Einkommens u. s. w., aber man vergisst, dass damit hier noch nichts bewiesen wird, weil die allerdings unbestreitbare auch relativ grössere Leistungsfähigkeit des höheren Einkommens u. s. w. gegenüber der Steuerzahlung wie allen anderen Zahlungsleistungen der betreffenden Einzelnen eine Consequenz ist, welche mit dem einmal rechtlich bestehenden Eigenthums- und Erwerbssystem hingenommen werden muss (§. 159 ff.). Ueber die abweichende Auffassung und Polemik von G. Cohn und Robert Meyer gegen diese Verbindung der Opfertheorie mit dem socialpolitischen Standpunct, s. oben §. 156, 157. Wir gehen, wie ich dort bemerkte, in den Motivirungen, weniger in der Sache selbst auseinander. Ich halte aber auch meine Motivirungen aufrecht.

Demnach wird im Folgenden zunächst entwickelt, (1) was „Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit", richtiger nach der „wirthschaftlichen" Leistungsfähigkeit überhaupt bedeutet; sodann (2), wie eine solche Besteuerung zum Zweck der Gleichmässigkeit durchzuführen ist oder wie hierbei die Leistungsfähigkeit einen Maassstab abzugeben hat und zwar einmal (a) vom rein finanziellen, sodann (b) vom socialpolitischen Standpuncte aus, indem nur im letzteren Fall mit dem Opferprincip in der Frage operirt wird.

§. 184. — 1. Die Bedeutung der Besteuerung „nach der wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit".

Digitized by Google

Hier ist theils an Lehren der theoretischen Nationalökonomie über Erwerb, Ertrag, Einkommen, Conjunctur, Vermögen, Kapital u. s. w., anderseits über Bedürfniss, Lehren, welche in der Grundlegung (1. Abtheilung, Kap. 1, 2) behandelt wurden und hier als bekannt vorauszusetzen sind, theils an die Erörterungen im Abschnitt über die Wahl der Steuerquellen (§. 134 ff.) anzuknüpfen.

Die wirthschaftliche Leistungsfähigkeit einer Person liegt in zwei Reihen von Momenten, solchen, welche den Erwerb und Besitz von Sachgütern, und solchen, welche die Verwendung dieser Güter zu eigener oder Anderen pflichtmässig zu ermöglichenden Bedürfnissbefriedigung betreffen.

In ersterer Beziehung kommt es daher an: einmal auf die Arbeitsfähigkeit, die wahrgenommene, mindestens wahrnehmbare Gelegenheit, die Arbeit ökonomisch zu verwerthen, die Art und Höhe des danach aus der Arbeit fliessenden Einkommens; sodann auf den Vermögensbesitz der Person, dessen Art und Höhe und die Höhe des daraus fliessenden Einkommens; ferner auf die Art und Höhe sonstiger, nicht zum „Einkommen" gehörender und regelmässig auch nicht dazu gerechneter „Erwerbe", welche aus der Benutzung des Vermögens oder rein zufällig aus dessen Besitz hervorgehen, wie bei Spiel, Speculations-, Conjuncturengewinn; weiter auf den etwaigen „Anfallserwerb", wie besonders bei Erbschaft, Legat, Geschenk.

Hinsichtlich des zweiten Punctes sind die Lasten und Verpflichtungen das Entscheidende, welche auf dem Einkommen, Vermögen und sonstigem Erwerb, insbesondere einer physischen Person ruhen, so die Lasten, welche die regelmässige Folge der letzten Zweckbestimmung des Einkommens u. s. w. sind, nemlich völlig oder theilweise zur Bedürfnissbefriedigung oder zur Beschaffung der Mittel dafür zu dienen und die Verpflichtungen, wie sie namentlich aus den Verhältnissen der Familie und der dem Familienhaupt obliegenden Versorgung der Familienangehörigen hervorgehen.

a) Unter den Momenten der ersten Reihe ist das doch im Ganzen wichtigste und zugleich der Normalfall des „Erwerbs" der Einkommenbezug, also bei der persönlichen Arbeit das Ergebniss der realisirten Arbeitsfähigkeit und -Gelegenheit, in Geld, bez. Sachgütern.

Das wäre nur in Fällen anders, wo statt einer Steuerleistung in Geld, bez. Sachgütern eine unmittelbare Arbeitsleistung treten könnte, wie es allerdings vorgekommen ist und z. B. in der eigenthümlichen Einrichtung des französischen Wegefrohn-Wesens auch gegenwärtig noch vorkommt (Fin. III, §. 340).

Bei der Würdigung des Einkommens und alles sonstigen Erwerbs einer Person nach der darin liegenden wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit kommt es dann vornemlich darauf an, das dabei mitspielende Moment persönlicher Arbeitsleistung, daher Art und Maass der letzteren, zu berücksichtigen. Das Einkommen zerfällt hiernach gerade auch für die Besteuerungsfrage in die drei Kategorieen des (reinen) Arbeits-, des (reinen) Renten- und des gemischten (Arbeits- und Renten-) oder gewerblichen Einkommens.

Das („reine") Arbeitseinkommen erscheint vornemlich bei denjenigen Personen, welche in einem Dienstverhältniss ihre Arbeit verwerthen, wo daher das Einkommen die Form des (meistens vertragsmässig ausbedungenen, allenfalls auch des taxmässig regulirten) Lohns, Gehalts u. dgl. m. annimmt. Wenn auch bei aller

sogenannten „qualificirten" Arbeit und dem ihr gewöhnlich zufallenden höheren Lohn und Gehalt in dem Arbeitseinkommen Bestandtheile eines Renteneinkommens gefunden werden könnten, welche sich auf die zur Ausbildung der Arbeitsfähigkeit verwandten Kapitalien zurückführen liessen, so muss doch bei der Unausscheidbarkeit dieser Bestandtheile das Arbeitseinkommen als ein Ganzes betrachtet werden. Nur lassen sich diese Rentenbestandtheile bei verschiedenartigem und verschieden hohem Arbeitseinkommen immerhin als Elemente berücksichtigen, welche die in dem Einkommen zu Tage tretende wirthschaftliche Leistungsfähigkeit beeinflussen.

Das („reine") Renteneinkommen fliesst aus dem Privateigenthum solcher sachlichen Productionsmittel, Kapital und Boden, welche durch Creditverträge an Andere zur Ausnutzung gegen Entgelt überlassen sind: daher vornemlich aus verliehenen Kapitalien, aus vermietheten Gebäuden und aus verpachteten Grundstücken. Das „gemischte" Arbeits- und Renteneinkommen endlich ist Einkommen der mit eigenen oder entliehenen sachlichen Productionsmitteln selbst mit arbeitenden oder sich in der Arbeit persönlich vertreten lassenden Unternehmer: das mitunter sogenannte „gewerbliche" Einkommen.

Auch bei dem nicht zum „Einkommen" gehörigen oder nicht dazu gerechneten „Erwerb" und demnach dem aus letzterem hervorgehenden Vermögensbesitz ist Art und Maass der „Arbeit" zu berücksichtigen, daher hier ein ganz arbeitsloser Erwerb und Vermögensbesitz, wie bei Erbschaft, Legat, Geschenk, Spielgewinn, manchen Fällen von Conjuncturengewinn oder ein theilweise und oft grossentheils arbeitsloser Erwerb und Vermögensbesitz, wie in Fällen von Speculations- und anderem Conjuncturengewinn, zu unterscheiden.

Unter übrigens gleichen Umständen (der Belastung des Einkommens u. s. w.) stellt derselbe Werthbetrag dieser verschiedenen Einkommen-, Erwerbs- und Vermögensbesitzarten eine verschiedene und auch eine relativ verschiedene wirthschaftliche Leistungsfähigkeit seines Beziehers und Besitzers dar und zwar im Allgemeinen in der Weise, dass die Leistungsfähigkeit sinkt und mehr als proportional sinkt mit der Zunahme und steigt und mehr als proportional steigt mit der Abnahme des Arbeitsmoments. Unter gleicher Voraussetzung enthält der verschieden hohe Werthbetrag desselben Einkommens, Erwerbs, Vermögensbesitzes eine verschiedene, und zwar ebenfalls auch relativ verschiedene Leistungsfähigkeit, nemlich eine mehr als proportional wachsende und abnehmende oder m. a. W. eine progressive und degressive.

Werden diese Unterscheidungen auf die Steuer angewendet und die Opfertheorie dabei berücksichtigt, so folgt, dass derselbe Steuerbetrag, wiederum unter übrigens gleichen Umständen, für höheres Einkommen, Erwerb, Vermögen ein kleineres und zwar auch ein relativ kleineres Opfer und umgekehrt, sowie je nach Art und Maass der mitspielenden Arbeit ein verschiedenes

und ebenfalls ein relativ verschiedenes Opfer den Besteuerten auferlegt. Daher die Forderung für eine „nach den Opfern" vertheilte Besteuerung „nach der wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit", dass sie progressiv zur steigenden Höhe von Einkommen, Erwerb, Vermögen und zur Abnahme des Arbeitsmoments dabei und degressiv zur sinkenden Höhe und zur Zunahme des Arbeitsmoments sei.

b) Unter den Momenten der zweiten Reihe von Umständen, welche die wirthschaftliche Leistungsfähigkeit einer Person, namentlich einer physischen, bestimmen oder beeinflussen, ist der nothwendige Bedarf an wirthschaftlichen Gütern zur Bedürfnissbefriedigung der einen oder mehreren Personen, für welche das Einkommen u. s. w. diese Befriedigung zu gewähren hat, das wichtigste und zugleich der Normalfall der „Verwendung" der dem Steuerpflichtigen in Einkommen, sonstigem Erwerb und Vermögenbesitz zur Verfügung stehenden wirthschaftlichen Güter. Auf die Verschiedenheit der Lasten und Verpflichtungen, welche nach diesen Verhältnissen auf dem Einkommen u. s. w. des Steuerpflichtigen liegen, ist daher zur Bemessung der für die Besteuerung in Betracht kommenden wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit — der „Steuerfähigkeit" — auch bei gleichen Arten und Grössen des Einkommens, Erwerbs und Vermögensbesitzes verschiedener Steuersubjecte gebührend Rücksicht zu nehmen, wenn die Anforderungen des Grundsatzes der Gleichmässigkeit erfüllt werden sollen.

Unter übrigens gleichen Umständen (des Erwerbs, Einkommens u. s. w.) stellt daher eine höhere Belastung derselben Art und Höhe des Einkommens u. s. w. mit Ausgaben der bezeichneten Art eine geringere und umgekehrt eine niedrigere Belastung eine höhere wirthschaftliche Leistungsfähigkeit, mithin Steuerfähigkeit dar, ist im einen Falle eben ein grösserer, im anderen ein kleinerer Theil des Einkommens so „gebunden", ein kleinerer und grösserer „frei". Von der Höhe dieses freien Theils des Einkommens hängt aber wieder der durch dieselbe Steuersumme bewirkte Druck auf den Steuerpflichtigen oder m. a. W. die Höhe des Opfers ab, welches die Steuerbelastung darstellt. Dieser Druck, dieses Opfer wächst und mindert sich wieder relativ verschieden bei verschiedener Höhe des „freien" Einkommens, d. h. mehr als proportional bei sinkender, weniger als proportional bei steigender Höhe desselben. Denn bei

höherem freien Einkommen sind doch nur weniger nothwendige Bedürfnisse und alle Bedürfnisse ohnehin qualitativ, eventuell auch quantitativ reichlicher zu befriedigen, bei kleinerem freien Einkommen verhält es sich umgekehrt (Intensitätsab- und -zunahme der Bedürfnisse). Eben danach stellt derselbe Steuerbetrag dort ein schwächer, hier ein stärker werdendes Opfer dar.

Daraus ist für die Durchführung des Grundsatzes „gleichmässiger Besteuerung nach der wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit" die Folgerung abzuleiten, dass die Besteuerung progressiv und degressiv nach der Höhe des freien Einkommens sein muss und dass, wenn zunächst das ganze Einkommen als Steuerquelle betrachtet und behandelt wird, auf die erwähnte Belastung dieses Einkommens angemessene Rücksicht zu nehmen ist.

S. über den Begriff des „gebundenen" und „freien" Einkommens (das nicht mit dem „reinen" Einkommen einer falschen, aber vielfach üblichen Terminologie zu verwechseln ist) Grundlegung §. 85 (2. A).

Daher u. A. namentlich die Forderung einer höheren Besteuerung derselben Art und Höhe von Einkommen, Erwerb, Vermögen bei dem Steuerpflichtigen, der nur für sich zu sorgen hat, als bei dem Familienvater, und weiter eine durchgreifende Rücksichtnahme auf die Grösse der Familie. Und zwar nicht nur bei einer einzelnen directen Steuer, wie der Personal- und Einkommensteuer, sondern in der gesammten Besteuerung, in der Ausbildung des Steuersystems. Also eine Forderung, gegen welche freilich die Praxis, besonders in der Verbrauchsbesteuerung, im directen Gegensatz steht (§. 187): aber nicht, weil das für richtig gilt, sondern weil eben die „Gleichmässigkeit" der Besteuerung hier mehr oder weniger unvermeidlich vom finanzpolitischen Princip der „Ausreichendheit" zurück gedrängt wird. Dessen muss man sich aber bewusst bleiben und, um die Gleichmässigkeit besser zu gestalten, eben andere Einrichtungen in der Besteuerung treffen, welche die Wirkungen der Verbrauchssteuern, letztere als unvermeidlich angenommen, einigermaassen compensiren.

In den Familienverhältnissen (vor Allem in der Grösse der auf Ein steuerpflichtiges Einkommen u. s. w. angewiesenen Personenzahl) liegt der im Allgemeinen regelmässig wichtigste Umstand, welcher in dieser Frage zu berücksichtigen ist. Die in neueren Einkommensteuergesetzen vorkommende Berücksichtigung einer verminderten Steuerfähigkeit wegen anderer Umstände, wie Unfälle, Krankheit, Verschuldung, Verpflichtung zum Unterhalt von Verwandten, ausserhalb des normalen Kreises der Familie, u. dgl. m., wird unten bei der Durchführung des Princips in §. 186 noch erwähnt. An dieser Stelle braucht sie nicht besonders hervorgehoben zu werden, da diese Umstände entweder den Erwerb, das Einkommen vermindern oder den nothwendigen Bedarf erhöhen, der nach dem Gesagten hier für die Bemessung der Steuerfähigkeit berücksichtigt werden muss. („Anderweite Verwandte" gehören eben doch zur Familie.)

Zweifelhafter kann sein, nach welchem Gesichtspunct und Maassstab der „nothwendige Bedarf" als Belastungsmoment des Einkommens u. s. w. zu bemessen ist. Wenn man hier, wie selbst wohl für die reine Einkommensteuer befürwortet wird, den „standesgemässen Bedarf" als „nothwendigen" und demgemäss ihn als Belastung des jedesmaligen Einkommens ansehen wollte, so würde bei den wohlhabenderen und reicheren Classen die „Steuerfähigkeit" natürlich erheblich vermindert erscheinen, so sehr, dass die nach den vorausgehenden Ausführungen für höheres und für Rentencinkommen zu fordernde Progressivbesteuerung dann wegen dieses anderen Umstands vielleicht wieder in die Proportionalbesteuerung verwandelt werden müsste, wenn nicht gar, je nachdem, in die Degressivbesteuerung steigenden Einkommens. Indessen kann eben hier nicht von der Berücksichtigung des standesgemässen, sondern

nur des allgemein, daher nach dem Maassstab der unteren Classen der Bevölkerung bemessenen, „nothwendigen Bedarfs" die Rede sein.

Nahe liegt der Einwand, dass die Berücksichtigung dieses Bedarfs für die Bemessung der Steuerfähigkeit auf die alte Lehre von der „Ueberschussbesteuerung" zurückkomme, welche doch oben (§. 137) abgewiesen wurde. Allein hier besteht kein Widerspruch: das ganze Einkommen u. s. w. ist — einzel- wie volkswirthschaftlich — nach den früheren Erörterungen Steuerquelle, der durch Steuern zu deckende nothwendige Ausgabebetrag des Staats u. s. w. und die davon auf den Einzelnen fallende Steuerquote gehören in der That auch zum „nothwendigen Unterhaltsbedarf" der Person (S. 330). Deshalb rechtfertigt es sich auch, wenn es unvermeidlich zur Deckung des Finanzbedarfs ist, Steuern zu erheben, welche im concreten Fall nöthigen, den sonstigen „nothwendigen Unterhaltsbedarf" (an Sachgütern zur Bedürfnissbefriedigung u. s. w.) einzuschränken. Das soll auch durch die vorausgehenden Erörterungen nicht bestritten werden. Letztere besagen nur, dass, soweit als möglich nach den Gesichtspuncten der Gerechtigkeit, der Gleichmässigkeit, — die aber eben nicht allein entscheiden können und nicht unbedingt anderen Steuerprincipien vorangehen (§. 127) — dieser „sonstige" nothwendige Unterhaltsbedarf, welcher das Einkommen belastet, für die Bemessung der wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit zur Steuerzahlung mit berücksichtigt werden soll. M. a. W.: das ganze Einkommen, ohne Abzug, ist die Steuerquelle nach volkswirthschaftlicher Betrachtung, möglichst nur das freie Einkommen, das nach Abzug des sonstigen nothwendigen Bedarfs bleibt, ist nach dem Grundsatz der wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit die Steuerquelle. Beide Auffassungen sind recht wohl mit einander vereinbar.

Durch die Ausführungen dieses §. 184 sind die nicht ausreichenden des §. 426 der ersten Auflage erheblich erweitert und vervollständigt worden. S. gerade über die hier behandelten Puncte die umfangreichen und eindringenden Erörterungen von Robert Meyer, Principien, §. 51 ff. Ich stimme ihm im Ganzen bei, halte nur trotzdem, wie sich im Folgenden ergiebt, daran fest, dass die in diesem §. 184 gezogenen Folgerungen aus dem Princip der wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit doch in der Praxis nur vom socialpolitischen Standpuncte aus, in der „socialen" Phase der Besteuerung Anerkennung finden müssen und werden, nicht vom „rein finanziellen Standpuncte" aus, in der staatsbürgerlichen Phase (s. oben §. 157, S. 376). — Mit einigen einzelnen Ergebnissen Meyer's bin ich übrigens auch nicht einverstanden, z. B. dass der Unterschied zwischen Gewinn und Erwerb nach der Opfertheorie nicht zu berücksichtigen sei, sondern nur nach der Theorie der Leistungsfähigkeit (§. 55, S. 340 a. a. O.). Legt mir eine Steuer vom Arbeitseinkommen nicht ein höheres Opfer als eine solche vom Spiel-, Wett-, Conjuncturengewinn auf?

Auch die Erörterungen von Sax, Grundlegung §. 81—83 sind für die Seite des Bedürfnissmoments bei der Bestimmung der Steuerfähigkeit, des individuellen Ausmaasses und der concreten Höhe der Steuer besonders beachtenswerth. Nur kann ich wieder nicht zugeben, dass Sax's — gewiss zulässige — Behandlung des Problems die Erkenntniss der entscheidenden Gesichtspuncte und die Lösung, vollends für die Praxis, mehr fördert, als Meyer's und meine Behandlungsweise. Sax's Erörterungen, auch seine Formulirungen der Einzelprobleme und Postulate bleiben in so abstracter Allgemeinheit (z. B. S. 514, am Schluss des §. 81, S. 520), dass eine Anwendung auf die practischen Steuerprobleme, um die es sich doch schliesslich handelt, und eine Einrichtung der Besteuerung nach diesen Gesichtspuncten und Forderungen mir ausgeschlossen erscheint. Wo ist der practisch anwendbare Maassstab für die Steuervertheilung „nach der Progression der Intensitätsabnahme der Bedürfnisse in der ökonomischen Reihenfolge" (Index S. XXIII, Text S. 509 ff.) zu finden? Die vagen Allgemeinheiten hier und in diesem ganzen Abschnitt liefern ihn doch nicht!

§. 185. — 2. Die Durchführung der Besteuerung nach der wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Die vorausgehenden Erörterungen über die Bedeutung dieses Besteuerungsgrundsatzes, damit über dessen Inhalt und über die

aus ihm abzuleitenden Folgerungen liefern die Richtschnur dafür, wie dieser Grundsatz, wenn man ihm folgen will, durchzuführen ist, die unvermeidlichen Compromisse mit den Consequenzen der anderen Steuerprincipien und mit den practischen Schwierigkeiten, welche zu Modificationen nöthigen werden, vorbehalten.

Aber — muss und soll wenigstens stets danach gestrebt werden, dieser Richtschnur zu folgen? Gerade das scheint mir wiederum nicht allgemein zu bejahen, sondern historisch und örtlich relativ zu beantworten zu sein, nemlich je nachdem sich die Besteuerung auf den einen oder den anderen der beiden unterschiedenen steuerpolitischen Standpuncte stellt. Daher wird diese Richtschnur maassgebend werden müssen für den socialpolitischen Standpunct, nicht für den „rein finanziellen", möglichst zu befolgen sein in der „socialen Phase" der Besteuerung, an sich noch nicht in der „staatsbürgerlichen" (§. 159). Wenn aber auch in letzterer sich die Anschauungen zu Gunsten jener Richtschnur gestalten und Theorie und Praxis beginnen, demgemäss zu verfahren, so beweist das eben, dass der Uebergang zum socialpolitischen Standpunct und zur socialen Phase in der geschichtlichen Durchringung begriffen ist.

Von dem anderen, dem rein finanziellen Standpuncte aus wird man dagegen immer nur sagen: die Thatsachen, aus welchen jene zur Richtschnur für eine „Besteuerung nach der wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit" dienenden Sätze abgeleitet wurden, sind an sich ganz richtig, wie die verschiedene Leistungsfähigkeit höheren und Besitzeinkommens, arbeitslosen Erwerbs, grösseren freien Einkommens u. s. w. Aber sie beweisen nichts für die Richtigkeit dieser Folgerungen in Betreff der Besteuerung, weil jene Thatsachen selbst nur Folgen des zu Recht bestehenden privatwirthschaftlichen Verkehrssystems und seiner Rechtsgrundlage, des freien und vollen Privateigenthums an Kapitalien und Grundstücken und des freien Vertragsrechts, nur Consequenzen der Einkommen- und Vermögensvertheilung und derjenigen Rechtsordnung sind, auf welcher diese Vertheilung sich bildet und beruht.

Hier gilt eben jede rechtlich erlaubte Erwerbsart für gleichwerthig, jede Art und Höhe des Einkommens, „freies" und „gebundenes" Einkommen, wie nicht minder jede Art und jeder Umfang der überhaupt rechtlich statthaften Bedürfnissbefriedigung für gleich berechtigt. Dass Besitzeinkommen, höheres freies Einkommen, Erwerb ohne oder im Wesentlichen ohne Arbeit „leistungsfähiger" sind, als ihre gegensätzlichen Correlate, dasselbe Einkommen bei einem Einzelnen oder bei einer kleinen Familie leistungsfähiger als bei einer grossen, dass jede absolut gleich hohe Ausgabe, also auch ein gleicher Steuerbetrag, im einen Fall ein leichteres, im anderen ein schwereres „Opfer" darstellt, — das wird gar nicht bestritten. Aber das

Alles ist eben die begleitende Folge der ungleichen Art und Höhe von Einkommen, Erwerb, und diese Ungleichheiten sind mit dem System der Rechtsordnung und des darauf beruhenden wirthschaftlichen Getriebes gegeben. Daran soll und darf, nach der hier herrschenden Auffassung, nichts verändert werden, wie es bei einer Durchführung der Besteuerung nach der Richtschnur des vorigen Paragraphen geschehen würde. Deshalb, so wird, und meines Erachtens allerdings folgerichtig, hier geschlossen: ist diese Richtschnur hier nicht anwendbar, sind die einzelnen Postulate für die Einrichtung der Besteuerung nicht richtig, ist eine derartige Auslegung des Grundsatzes der „Besteuerung nach der wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit“ daher abzuweisen als ungerecht und als ein Verstoss gegen die zu fordernde „Gleichmässigkeit“ der Besteuerung.

Auch die Berücksichtigung der Familiengrösse u. s. w. zur Bemessung der wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit und des in gleichem Steuerbetrag liegenden Opfers wird abgelehnt, weil sie gegen das Princip der persönlichen Verantwortlichkeit, der Seele des „Individualismus“ in der Gesellschaft und Volkswirthschaft, verstiesse und auch in Widerspruch stände mit einem immerhin richtigen Kern in der „Genusstheorie“ und „Assecuranztheorie“ als Theorieen zur Begründung der Besteuerung und zur Vertheilung der Steuerlast.

„Gleichmässige“ Besteuerung „nach der wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit“ ist zwar auch hier das Ziel. Die Besteuerung bloss nach dem Grundsatz von Leistung und Gegenleistung wird auch hier verworfen, als nicht bloss unrichtig und unausführbar, sondern auch als ungerecht. Aber für „gleichmässig“ gilt hier eben nur diejenige Besteuerung, welche die relative Vertheilung von Einkommen, Erwerb, Besitz unter den Besteuerten nicht verändert, sondern sie nach Abzug der individuellen Steuerbeträge belässt, wie sie war.

Daher wird hier im Wesentlichen die „Gleichmässigkeit“, und zwar auch die Gleichmässigkeit der Besteuerung „nach der wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit“ in der proportionalen reellen Einkommenbesteuerung gefunden. Denn sie allein löst die Aufgabe, an der bestehenden Einkommen- und Vermögensvertheilung, dem als richtig und gerecht geltenden Ergebniss des wirthschaftlichen Verkehrs, relativ überhaupt nichts und absolut nur das zu verändern, was eben jede Besteuerung, weil sie Werthe den Besteuerten entzieht und dem Staate u. s. w. überträgt, schon begriffsmässig thun muss: die Bewirkung einer proportionalen Verminderung der im Einkommen sonst zur Verfügung stehenden Mittel. Aus anderen principiellen, mit einem hier für richtig geltenden Gesichtspunct der „Genusstheorie“ entnommenen und aus practischen, auch steuertechnischen Gründen wird hier dann neben der proportionalen reellen Einkommenbesteuerung etwa nur noch eine gleich hohe, aber ganz niedrige Besteuerung aller erwerbenden Personen gebilligt.

In diesen Ausführungen, welche ebenfalls die hier zu kurzen der ersten Auflage §. 427) ergänzen, habe ich, gemäss dem früher Gesagten (§. 156 ff.) meine Auf-

fassung festgehalten und nur noch etwas genauer gefasst. S. hiergegen namentlich Cohn, in dem genannten Aufsatz in Conrad's Jahrbüchern, 1880, B. 35, S. 207 ff. und Rob. Meyer, Principien, §. 66 ff. Wenn letzterer (S. 402 Note) meint, mit meinen in der ersten Auflage dargelegten Aeusserungen stände es nicht recht in Einklang, von einer „rein finanziellen“ Besteuerung „nach der Leistungsfähigkeit“ zu sprechen, so kann ich das nicht zugeben: auch die Proportionalbesteuerung, und des Einkommens allein, ist eine Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, nicht nach Leistung und Gegenleistung, nur eben eine solche, wie sie den Grundanschauungen des ökonomischen Individualismus entspricht. Dass diesen Grundanschauungen nur eine Besteuerung nach Leistung und Gegenleistung entspreche, wie Cohn a. a. O. andeutet, ist nicht richtig. Freilich aber ist es die Consequenz dieser Grundanschauungen, mit O. Michaelis (volkswirthschaftlicher Congress 1867) zu sagen: „die Anwendung des Princips von Leistung und Gegenleistung sei, wo sie möglich sei, die allein gerechte“ (was sogar Roscher, Fin. §. 47 zu billigen scheint). Sie ist aber auch nach dieser Ansicht nicht überall, und im Grunde nur in einigen Fällen, möglich. Dann muss das andere Princip eintreten, aber eben im Sinne der Proportional-Einkommenbesteuerung.

Nochmals betone ich, dass meine persönliche Auffassung ja gerade auf dem socialpolitischen Standpuncte steht. Aber ich gehe nicht soweit, das relativ Richtige der anderen Auffassung zu verkennen, wenn man sich einmal auf den folgerichtigen Standpunct des ökonomischen Individualismus stellt. Letzteres thun zu dürfen, weisen Cohn und Meyer ab, m. E. nicht mit durchschlagenden Gründen, und auch nicht der historischen Auffassung hier richtig Rechnung tragend. Denn es handelt sich hier nicht, wie insbesondere Cohn meint, um etwas ebenso Utopisches wie im extremen Socialismus, sondern in der That um bewusst und unbewusst allgemein verbreitete und im bisherigen Steuerrecht, trotz einzelner Modificationen und insofern Abweichungen, allgemein anerkannte und als Richtschnur dienende principielle Anschauungen über allein richtige und gerechte Proportionalbesteuerung. Das beweisen u. A. auch die Beweisführungen zu Gunsten einer ausnahmsweisen Steuerdegression, wobei gerade das Princip der Progression abgewiesen und in den einzelnen Argumenten absichtlich jeder Schein vermieden wird, als ob die Rechtfertigung der Degression zu derjenigen der Progression führe (Sachsen, Gensel).

Gerade die Art und Weise, wie sich in der neueren deutschen Wissenschaft die Idee der Steuerprogression entwickelt und allmälich in der öffentlichen Meinung, bei den verschiedensten politischen Parteien verbreitet, — von den Socialdemocraten bis zu den Conservativen, aber sehr characteristisch am Wenigsten noch bei den Mittelparteien, welche eben im Ganzen am Meisten auf dem Boden des ökonomischen Individualismus stehen und dessen Grundanschauungen theilen — gerade diese Art und Weise beweist mir wieder die Richtigkeit meiner Auffassung dieser Dinge.

An den aus der vorigen Auflage (§. 427 ff.) hier übernommenen Ausführungen habe ich daher nichts Wesentliches zu ändern für nöthig gefunden. Meine erwähnten Gegner lehnen die „rein finanzielle“ Besteuerung, wie sie im folgenden Paragraphen dargelegt ist, ab, die „socialpolitische“ nehmen sie im Ganzen an, nur nicht mit meiner allgemeineren Begründung, nicht mit dem von mir gewählten Namen, und allerdings auch noch nicht mit allen Consequenzen, z. B. derjenigen fortdauernder Progression, weil sie eben — hier in den Anschauungen der staatsbürgerlichen Periode und des ökonomischen Individualismus selbst noch etwas hängen geblieben sind: eine neue Bestätigung meiner Ansicht.

§. 186. — a) Rein finanzielle gleichmässige Besteuerung nach der wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Hier hat Hock, öffentliche Abgaben, ein Steuersystem entworfen, das beachtenswerthe Eigenthümlichkeiten und Motivirungen enthält, besonders §. 3, 13, 14. Er stellt als die „drei Ursteuern“ eine Personal-, eine Einkommensteuer und einen Complex von Steuern für besondere Dienste auf. Dazu kommt er allerdings von der Genusstheorie aus, was aber seinen Ausführungen den Werth nicht nimmt.

Das Princip der Gleichmässigkeit führt hier nach dem Gesagten zu einer gleich hohen, aber ganz niedrigen Besteuerung der erwerbenden Personen und vornemlich zu proportionaler reeller Einkommenbesteuerung.

Die erste Forderung lässt sich zugleich mit nach einem richtigen Gesichtspunct der Genusstheorie begründen, ebenso wie die Allgemeinheit der Besteuerung: eine absolut gleich hohe Steuer aller wirthschaftlich Leistungsfähigen und wirklich für die eigene Leistung oder aus Renten ein Einkommen beziehenden Personen, ohne Rücksicht auf Art und Höhe des Einkommens und auf Vermögensbesitz, aber in einem absolut so niedrigen Betrage, wie er der Leistungsfähigkeit der ärmsten Classe von Personen mit selbständigem Erwerb noch entspricht.

Diese Forderung kann auf zweierlei Weise verwirklicht werden: durch niedrige directe allgemeine Personalsteuern (Kopf-, besser Familiensteuern, noch besser durch solche Steuern bloss auf die Erwerbsfähigen und Selbsterwerbenden); ferner durch gewisse indirecte Verbrauchssteuern, besonders auf Artikel des nothwendigen Bedarfs, welche von allen Classen und Einzelnen ziemlich gleichmässig verzehrt werden.

Eine geeignete Steuer für einen dergestalt beschränkten Zweck ist vielleicht die Salzsteuer, ihr zunächst die Brotsteuer. Solche directe wie indirecte Steuern sind gleichmässig, soweit es sich eben nur um die Person, nicht um ihre ökonomische Lage handelt. Das Hauptbedenken gegen sie ist die meistens fehlende Beschränkung auf die erwerbsfähigen Personen, was am Deutlichsten bei reinen Kopfsteuern und bei Verbrauchssteuern wie den genannten hervortritt, welche die Familie nach der Kopfzahl belasten. Der hierin liegende Verstoss gegen die Gleichmässigkeit der Besteuerung nach der wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit verlangt dann auch bei einer rein finanziellen Besteuerung eine Correctur in den anderen Theilen des Steuersystems. Aber soweit überhaupt ein selbständiges, wenn auch kleines Einkommen einer Person vorliegt, muss und darf dies von diesem ersten Steuerstandpuncte aus besteuert werden. Die Person trägt dadurch ihren schuldigen Antheil zu den Kosten ihrer eigenen Existenz- und Gedeihensbedingungen, welche ihr der Staat mit schafft, bei (§. 166 ff.). Weniger Bedenken als eine der genannten hätte die neuerdings beliebte Petroleumsteuer in dieser Hinsicht.

Nach den Personen für sich ist es sodann die ökonomische Lage derselben, welche die rein finanzielle gleichmässige Besteuerung zu berücksichtigen hat. Hier gilt nun das früher Entwickelte: die gegebene, bez. geschichtlich gewordene Einkommen- und Vermögensvertheilung im Volke muss an und für sich von der Besteuerung als eine Thatsache hingenommen werden, welche von ihr nicht absichtlich verändert wird. Die Consequenz ist dann die früher gezogene: die Besteuerung muss möglichst nur reelle Einkommen-, nicht Vermögensbesteuerung und darf nur proportionale Einkommenbesteuerung

sein. Ganz folgerichtig gelangt man vom rein finanziellen Standpuncte aus daher zu der Forderung, dass die wirthschaftliche Leistungsfähigkeit ausschliesslich an der absoluten Grösse des Einkommens, welches der Einzelne im Staatsverband zu erwerben und zu geniessen vermag, gemessen wird. Die Gleichmässigkeit der Besteuerung nach dieser Leistungsfähigkeit aber wird in der gleichen Proportion der Steuer zum Einkommen, also eben in der proportionalen (im Gegensatz zur progressiven) oder in der „gleichquotigen" Einkommenbesteuerung gefunden.

Indem einem Jeden die gleiche Quote seines Einkommens durch die Steuer abgenommen wird, zahlt er (auch der Idee der Genusstheorie entsprechend wie bei einer Assecuranz, was hier trotz der principiellen Unrichtigkeit dieser Theorie keinen Grund zur Abweisung der Forderung abgiebt) wirklich die verhältnissmässig gleiche Steuer und die Einkommen- und Vermögensvertheilung bleibt relativ unverändert.

Die herrschende Steuerlehre der „Theorie der freien Concurrenz" oder des ökonomischen Individualismus (Smithianismus) und das moderne Steuerrecht nach seinem leitenden Gesichtspunct verlangen in der That als Regel diese Proportionalbesteuerung.

So Smith, Rau und die meisten Neueren. S. die Literaturrevue bei Held, Einkommensteuer, S. 121 ff. Ebenso die theoretischen Politiker. In der Praxis kommen zwar bei einzelnen Staatssteuern (z. B. preussische Classensteuer) und vollends bei Communal-Einkommensteuern Progressionen vor (vgl. Neumann a. a. O. mit reichem Material), aber diese sind eigentlich nur Degressionen gegenüber einem normalen Proportionalfuss und werden auch als solche etwa nur gewählt und motivirt, weil die betreffenden Steuern sich mit anderen combiniren (z. B. die preussische Classensteuer mit der Gewerbe- und Grundsteuer) und man so doch vornemlich nur eine Compensation gegen die umgekehrt progressive Wirkung dieser Gesammtbesteuerung oder der Verbrauchssteuern einrichten will. Die Freiheit kleiner Einkommen von der Einkommensteuer (England, Preussen, deutsche Staaten) und der Abzug eines steuerfreien Betrags auch von etwas höherem Einkommen (England, jetzt bis 400 Pf. St. mit Abzug von 120 Pf.) ist auch kein bewusster Bruch mit der Proportionalbesteuerung, sondern nur eine Concession an den Gedanken, dass erst bei einer gewissen Höhe des Einkommens theils diese Form der (nominellen) Einkommensteuer eintreten, theils erst bei einer noch grösseren Höhe des Einkommens der volle Steuersatz erreicht werden solle. Ausserdem spielen bei der Gewährung solcher Steuerfreiheiten bei einer einzelnen Steuer technisch-administrative Rücksichten mit (S. 402).

Mehr, wie Stein mit Recht hervorhebt, zeigt sich in der Verbrauchsbesteuerung schon länger eine bewusste Tendenz, die reicheren Classen stärker zu besteuern, indem deren Consumtibilien einem höheren Steuersatz unterliegen, als die Massenconsumtibilien der unteren Classen. Aehnliche Tendenz in den directen sogenannten Luxussteuern. Aber zum Theil schon wegen der steuertechnischen Schwierigkeiten sind diese Tendenzen doch nur in schwachem Grade wirklich zur Geltung gelangt, auch führen sie gewöhnlich nur dazu, dass bloss die Untersteuerung der höheren Classen durch manche wichtigere Verbrauchssteuern wieder etwas ausgeglichen, d. h. immer erst, besten Falls, die Proportional-Besteuerung für diese Classen erreicht, aber noch keineswegs in die Progressiv-Besteuerung hinübergeführt wird. Die gewöhnlich höhere Besteuerung des Einkommens aus Grund und Boden, Häusern, auch Gewerben, mittelst bezüglicher Ertragssteuern neben einer Einkommensteuer oder nach einem höheren Steuerfuss, im Vergleich mit der directen Besteuerung des unfundirten Einkommens bloss durch Einkommensteuer (Preussen, deutsche Staaten) wirkt

zwar zum Theil in der Richtung einer höheren Besteuerung des Besitzeinkommens. Aber auch dies wird gerade neuerdings vielfach beanstandet, ferner ist es meistens die Folge der zufälligen geschichtlichen Entwicklung der Besteuerung, namentlich des Umstandes, dass man es hier mit älteren Steuern höheren Fusses zu thun hat, und endlich machen sich diese höheren Steuern für den jetzigen Grund- und Hausbesitzer gar nicht immer als Steuern fühlbar, weil sie bei Erbesübernahme, Kauf u. s. w. im Werthe des Objects selbst veranschlagt, d. h. abgezogen (amortisirt) sind. So darf man in der That sagen, dass der leitende Gesichtspunct im modernen Steuerrecht noch die Proportionalbesteuerung ist.

Die Abweichungen, welche vom Princip blosser Proportional-Einkommenbesteuerung bisher bestehen, erklären sich aus der verschiedenartigen geschichtlichen Entwicklung und der nicht genügend nach dem Princip veränderten Einrichtung der Besteuerung, aus den grossen Schwierigkeiten (auch rein finanzieller Art, nemlich um dabei den erforderlichen Bedarf zu decken), die Proportionalbesteuerung durchzuführen und endlich auch aus manchen unbewussten und absichtlichen Abweichungen vom rein finanziellen und ebenso viel Annäherungen an den socialpolitischen Standpunct.

Am Stärksten steht diejenige Besteuerung, welche aus practisch-finanziellen Gründen gewöhnlich im modernen Staatshaushalte die ausgedehnteste und wichtigste ist, mit der Proportional-Einkommenbesteuerung in Widerspruch: die indirecte Verbrauchssteuer auf verbreitete Nahrungs- und Genussmittel. Denn der Consum der letzteren steigt nicht genau mit dem Einkommen, die Steuer unterscheidet in der Regel Qualitäten der Artikel nicht, so dass sie auch deswegen die Vermögenderen nicht entsprechend belastet, sie trifft die Familienvorstände nicht, auch nicht relativ, nach ihrer wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit, sondern oft einigermaassen nach der Kopfzahl der Familie, und auf Ausgleichung dieser Ungleichmässigkeiten ist nicht genügend zu rechnen. Daher ist diese Besteuerung folgerichtig angefochten und ist zu Gunsten der directen (nominellen) Einkommensteuer vielfach auch von den Anhängern des rein finanziellen Steuersystems ebenso wie von denjenigen des socialpolitischen und Progressivsystems plaidirt worden. (S die Zusammenstellung von Citaten in Lassalle, die indirecte Steuer und die Lage der arbeitenden Classen, Zürich 1863, S. 14 ff.) Die ersteren konnten nur durch das Verlangen von directen Schatzungen als Ausgleichungs- und Ergänzungssteuern neben den Verbrauchssteuern leichter die Möglichkeit nachweisen, der Forderung der Proportional-Einkommenbesteuerung doch einigermaassen nachzukommen, und dadurch den Widerspruch dieser Steuer mit ihrer Theorie der Verwirklichung des Gleichmässigkeitsprincips mildern, wenn auch in der Praxis nicht genügend beseitigen. Den Ausschlag für Beibehaltung und Entwicklung auch in den erwähnten Beziehungen misslicher Steuern gab aber freilich — die Nothwendigkeit der Deckung des Finanzbedarfs und die Unzureichendheit anderer Steuern hierfür. (S. Kap. 4, Abschnitt von der Verbrauchsbesteuerung.)

Absolut gleich hohe, aber im Betrage sehr niedrige allgemeine Personal- oder als solche wirkende Verbrauchssteuern und eine oder mehrere andere Steuern, welche den übrigen Haupttheil des Steuerbedarfs nach dem Princip proportionaler reeller Einkommenbesteuerung decken, sind bemerkenswerther Weise die richtige Consequenz auch der Genusstheorie, wenn letztere nicht ganz fallen gelassen, sondern das in ihr mit enthaltene richtige Moment der Ver-

theilung der Steuern den Steuerzahlern gegenüber geltend gemacht wird.

Man hat wohl auch die proportionale Einkommenbesteuerung als die richtige Consequenz des leitenden Gesichtspuncts in der Opfertheorie hinstellen wollen: wie Rau (I, §. 253) im Wesentlichen für diesen Fall sagt: „es werden Alle einen gleichvielsten Theil (Quote) der zu ihrer Verfügung stehenden Gütermenge ungefähr gleich leicht oder schwer abgeben können." Hier waltet jedoch ein entschiedener Irrthum ob. Gerade die Opfertheorie muss anerkennen, wie dies Rau einige Zeilen vor diesem Satze, des Widerspruchs sich nicht bewusst werdend, und ebenso mit einem Zahlenbeispiel in der Note selbst thut, dass „beiläufig eine gewisse Geldsumme für den Besitzer einen desto höheren Werth hat, einen je grösseren Theil seines ganzen verwendbaren Gütervorraths sie ausmacht und einem je grösseren Theil des ganzen, ihm zu Gebote stehenden Gütergenusses sie folglich entspricht". M. a. W. das Opfer des absolut gleichen Steuerbetrags und der nemlichen Steuerquote vom Einkommen wird um so schwerer, je kleiner letzteres ist und umgekehrt. Die Opfertheorie führt daher folgerichtig zur Verwerfung der proportionalen und zur Stützung der progressiven Einkommenbesteuerung. Aber mit der Opfertheorie lässt sich eben in der rein finanziellen Besteuerung doch eine solche Forderung aus den angeführten Gründen nicht genügend rechtfertigen. Die herrschende Theorie, Praxis und Gesetzgebung sind hier ganz folgerichtig in der Verwerfung jeder anderen als der proportionalen Einkommenbesteuerung.

§. 187. — b) Socialpolitische gleichmässige Besteuerung nach der wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit.

S. besonders Neumann, progressive Steuer, Kapitel 3 und 4, dem ich in den Ausführungen gegen Held meistens beistimme. Held verzichtet auf die Aufstellung eines, wie er es nennt, „rechnerischen" Maassstabes für die gerechte oder gleichmässige Steuervertheilung, womit aber auf die Aufstellung fester principieller Ziele überhaupt verzichtet wird, sobald der Ausdruck „rechnerischer Maassstab" eben in dem hier allein zulässigen Sinne einer bestimmten principiellen Richtschnur für die Steuervertheilung verstanden wird. Ich vermag daher auch den positiven Forderungen Held's in Bezug auf Steuervertheilung (s. seine Kapitel 5—7), soweit sie von den im Text gezogenen Consequenzen abweichen, — was allerdings nur theilweise der Fall ist — nicht beizutreten. S. auch meine Communalsteuerfrage S. 20 ff. — Robert Meyer, Principien, §. 51—65, wo nähere Ausführungen über die Anwendung des Leistungsfähigkeits- und Opferprincips in den einzelnen Kategorieen von Fällen, nur dass eben Meyer hier für die Besteuerung überhaupt, nicht für die „socialpolitische" Besteuerung, seinem von dem meinigen abweichenden Standpuncte gemäss, die allgemeine wie die Einzelfragen behandelt.

Erörtert man die Frage der gleichmässigen Besteuerung vom socialpolitischen Standpuncte aus, so erleiden die vorausgehenden Sätze Modificationen in Gemässheit der hier, aber auch nur hier anwendbaren Opfertheorie, weil der bei der Anwendung der letzteren unvermeidliche Eingriff in die bestehende Einkommen- und Vermögensvertheilung hier nicht von vornherein principiell abgelehnt wird. Es wird daher hier davon Act genommen, dass die absolut gleiche Besteuerung der Personen als solche, wenn auch durch noch so niedrige Steuern, und die proportionale Einkommenbesteuerung absolut und relativ ungleiche Opfer für die Personen verschiedenartigen Einkommens (nach den Quellen und Erwerbsarten desselben) und verschiedener Einkommenhöhe mit sich bringen, insofern die Besteuerten also auch nicht gleichmässig nach ihrer wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit treffen. Denn die letztere und das Opfer, das die Steuer auferlegt, verändern sich eben nicht proportional der blossen Höhe des Einkommens.

Es ergeben sich hier folgende Postulate.

(I) Es darf hier und vom socialpolitischen Gesichtspuncte betrachtet muss hier der Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuer-

ung, welcher in diesem Fall zugleich denjenigen der Gleichmässigkeit in sich schliesst, zu Gunsten gewisser Minimaleinkommen, besonders (aber nicht unbedingt nur) aus Arbeit, durchbrochen werden gerade um der Gleichmässigkeit willen: sociale Steuerfreiheit des „Existenzminimums“ (§. 167).

(II) Ferner ist bei der wirklich erfolgenden Besteuerung nach den näheren Ausführungen des §. 184 vorzugehen, daher sind, indem das dort Erörterte für die Aufgaben der Praxis auf seinen wesentlichen Inhalt zusammengezogen und hier jetzt vornemlich für die Einkommenbesteuerung formulirt wird, vor Allem drei Umstände grundsätzlich zu berücksichtigen: die Quelle des Einkommens, die absolute Höhe desselben und anderweite, auch bei gleicher Art und Höhe des Einkommens die Leistungsfähigkeit beeinflussende Momente.

(1) Nach der Quelle ist vor Allem „unfundirtes“ und „fundirtes“, reines Arbeits- und zum Theil auch gemischtes (gewerbliches) einer- und reines Besitz- oder Renteneinkommen anderseits zu unterscheiden und danach die Steuer in verschiedener Höhe zu bemessen.

Renteneinkommen ist unter übrigens gleichen Umständen „leistungsfähiger“, also stärker zu besteuern. Denn es lässt, in der Regel wenigstens, noch die ganze Arbeitskraft frei für den Erwerb, während dieselbe beim Arbeits- und gewerblichen Einkommen ganz oder grossentheils schon absorbirt ist. Nothwendige Auslagen, bez. Rücklagen müssen ferner beim Arbeitseinkommen, nicht durchaus beim Renteneinkommen erfolgen, jedenfalls bei ihm grösser als bei diesem und auch als beim gewerblichen Einkommen sein, um sich für die Zukunft, für Krankheit, Alter u. s. w. zu sichern. So erscheint ein kleinerer Betrag von jenem als wirklich freies Einkommen. Aehnliches gilt wenigstens von dem Kapitalgewinn darstellenden Theil des gewerblichen Einkommens verglichen mit dem reinen Arbeitseinkommen.

Nach dem Früheren ist ferner ebenso wieder der nicht unter das „Einkommen“ fallende Erwerb aus Speculationen, der Conjuncturengewinn, der Erwerb durch „Anfall“, aus Spiel, Wette, Erbschaft, Legat, Geschenk steuerfähiger, als das normale Einkommen aus Arbeit, Gewerbsverdienst, meist selbst als aus Rente, nach dem Leistungsfähigkeits- und dem Opferprincip daher höher zu besteuern.

Wie diese Forderungen auszuführen sind, ob durch einen höheren Steuerfuss der (nominellen) Einkommensteuer für fundirtes als für unfundirtes Einkommen, ob durch Verbindung einer Ertrags- oder einer Vermögensbesteuerung für die Ertragsquellen oder Vermögensobjecte, aus denen das fundirte Einkommen fliesst, mit der nominellen Einkommen- und Verbrauchsbesteuerung also mittelst einer absichtlichen Doppelbesteuerung, das ist mehr eine steuertechnische Frage und erst in der Lehre von der richtigen Bildung des Steuersystems zu untersuchen (4. Kapitel). (Auch die Frage der [nominellen] Vermögenssteuer, auf die besonders Neumann viel Gewicht legt, ist daher keine Principien-, sondern eine steuertechnische Zweckmässigkeitsfrage.)

(2) Dasselbe wie von fundirtem gegenüber unfundirtem Einkommen gilt ceteris paribus von verschiedener Höhe des Einkommens: das höhere Einkommen ist relativ höher, d. h. progressiv zu besteuern.

Denn, selbst statistisch einigermaassen nachweisbar, steigt die Leistungsfähigkeit stärker als das Einkommen, weil von letzterem eine immer grössere Quote als „freies“ Einkommen übrig bleibt, welches nicht durch Bestreitung des nothwendigen, sogar qualitativ viel schlechter befriedigten Subsistenzbedarfs „gebunden“ ist. So wird namentlich für Nahrung, zum Theil auch für Wohnung bei kleinerem Einkommen regelmässig eine steigende, bei grösserem eine sinkende Quote verwendet (sogenanntes „Gesetz der Normalconsumtion“. S. darüber Engel, sächsische statistische Zeitschrift 1857, S. 170; über die relative Grösse des Wohnungsaufwands nach der Höhe des absoluten Einkommens Schwabe und Bruch im Berliner städtischen Jahrbuch 1868 und 1869, Laspeyres mehrfach, so sächsische statistische Zeitschrift 1876. Im Allgemeinen: Lexis, Abhandlung Consumtion, in Schönberg's Handbuch, I, 3. A., §. 23). Eben daher wächst das „freie“ Einkommen progressiv mit der steigenden und sinkt es degressiv mit der fallenden Höhe des ganzen Einkommens. Mit dem freien Einkommen steigt und fällt wieder zumeist die Ansammlungsfähigkeit oder Kapitalisirbarkeit des Einkommens und umgekehrt bewegt sich die Schwere des Opfers, welches diese Operation dem Betreffenden in der Beschränkung seines Consums auferlegt. Das freie Einkommen ist überhaupt regelmässig der Fonds, auf dem die Steuer lastet, aus dem sie bestritten wird. Die proportionale Besteuerung des ganzen Einkommens ist eine Degressivbesteuerung des freien Einkommens: eine bedenkliche Seite unseres bestehenden Steuerwesens der „staatsbürgerlichen“ Periode, weil so, zwar folgerichtig, aber doch mit unverkennbaren Nachtheilen ein besonderer Druck auf die kleineren Einkommen, im Widerspruch mit der Theorie der Gleichheit der Opfer erfolgt.

(3) Anderweite Umstände, welche auch unter sonst gleichen Verhältnissen, also namentlich bei gleicher Quelle und Höhe des Einkommens (Erwerbs) die Leistungsfähigkeit beeinflussen und das Opfer bei der gleichen Steuer ungleich machen, sind jene in §. 184 hervorgehobenen „Lasten und Verpflichtungen“, welche auf dem Einkommen liegen, so vor Allem der nothwendige Unterhaltsbedarf, wie er von der Familiengrösse abhängt.

Dieser Umstand („grosse Kinderzahl“), ferner anderweite, wie z. B. der Gesundheitszustand, das Vorhandensein sonstiger civilrechtlicher Unterstützungspflichten, Verschuldung, aussergewöhnliche Unglücksfälle u. s. w., werden hie und da schon in der Gesetzgebung bei gewissen Personal-, Einkommensteuern berücksichtigt (preussisches Gesetz vom 25. Mai 1873, §. 7, 23) und die neuere Steuertheorie hat das mitunter principiell gerechtfertigt (Neumann S. 176, progressive Einkommensteuer). Letzteres ist nur auch hier wieder erst richtig in der Consequenz des socialpolitischen Standpuncts. Es muss dann aber als allgemeiner Grundsatz aufgestellt werden, welcher in verschiedener Weise bei verschiedenen Arten von Steuern zur Anwendung zu kommen hat, nicht nur in der angedeuteten Weise bei den Personal- und Einkommensteuern, sondern auch, soweit als möglich, bei Verbrauchssteuern, z. B. mittelst einer geeigneten Wahl der steuerpflichtigen Artikel und eines höheren Steuerfusses der Genussmittel der wohlhabenderen Classen: Ausschluss derjenigen Artikel, welche von allen Familienköpfen ungefähr gleich stark, Wahl solcher, welche von Einzelnlebenden und Familien etwa in gleichem Betrage consumirt werden. Danach sind Salz-, Brot-, Kaffeesteuern unpassender als Getränke- (Wein-, Bier-, Branntwein-), Tabaksteuern. (So mit Recht Stein 4. A. I, 452 gegen Neumann.) Forderungen, deren Verwirklichung eben nur am zu deckenden Finanzbedarf meist scheitern.

Alle diese Gesichtspuncte gelten im Wesentlichen in gleicher Weise für die Staats- und die Communalbesteuerung.

§. 188. Rechtfertigung und Einwände in Betreff dieser Postulate.

Die letzte innere und tiefere Rechtfertigung eines solchen Vor-

gebens zur Durchführung der Gleichmässigkeit in der Besteuerung liegt im Wesen der Einkommen- und Vermögensvertheilung auf der bestehenden Rechtsgrundlage des privatwirthschaftlichen Systems der freien Concurrenz, wie im Vorausgehenden wiederholt hervorgehoben wurde (u. A. §. 156—159, 184). Nach den in der „Grundlegung“ (besonders 2. Auflage §. 99—107) entwickelten Gesichtspuncten darf und muss in diese Vertheilung auch aus Gründen der Gerechtigkeit eingegriffen werden. Dadurch sind die Wirkungen von Glück und Unglück, günstiger und ungünstiger Conjunctur und auch von wirklich persönlicher Ungleichheit der Leistung, welche eben dann eine ungleiche wirthschaftliche Leistungsfähigkeit in Bezug auf die Besteuerung und ein ungleiches Opfer desselben Steuerbetrags bedingt, mit auszugleichen.

Das ganze System socialpolitischer Besteuerung ist bisher nicht so aufgestellt, daher auch nicht speciell kritisirt worden. Gegen dasselbe wird man die nemlichen Einwände geltend machen, wie bisher schon gegen die Steuerprogression. Man wird ein solches System ebenfalls „ungerecht“, „unökonomisch“ und „unlogisch“ oder „willkürlich“ nennen. Diese Einwände sind aber weder dort noch hier durchschlagend.

S. z. B. Umpfenbach, 1. A. I, §. 53: Mill, B. 5, Kap. 2, §. 3 und 4; Pfeiffer, II, 27 ff.; Leroy-Beaulieu, I, liv. 2, ch. 2; Nasse, Gutachten S. 9: gegen Progression und Princip der Leistungsfähigkeit, aber für höhere Steuerpflicht des aus Vermögensnutzungen als des aus Arbeitsleistungen fliessenden Einkommens. Eingehender über Für und Wider den progressiven Steuerfuss Lehr, Hildebrand's Jahrbücher 1877, II, S. 1 ff., 190 ff. S. sonst Neumann's Arbeiten, besonders progressive Einkommensteuer, v. Scheel, progressive Besteuerung, Tübinger Zeitschrift, B. 31. R. Meyer, Principien a. a. O.

Der Vorwurf der Ungerechtigkeit läuft wieder nur auf die alte petitio principii hinaus, dass allein die proportionale und überhaupt die rein finanzielle Besteuerung „gerecht“ sei. Hier wird die Einkommen- und Vermögensvertheilung unter dem Einfluss der freien Concurrenz einfach hingenommen, nicht in ihrer Entstehung noch an ihren Wirkungen geprüft. Und über offenbare Thatsachen, wie die Ungleichheit der Opfer bei dieser Besteuerung, wird sich einfach hinweg gesetzt oder, wie von Rau und Anderen, die proportionale Steuer unlogisch und factisch unrichtig sogar als Consequenz der Opfertheorie betrachtet.

Der Vorwurf des Unökonomischen (oder des Antiökonomischen), die Behauptung, dass eine solche Besteuerung eine „Strafe für den Fleiss und die Sparsamkeit“ sei, übersieht gleichfalls, dass der Erwerb und die Sparfähigkeit, zumal im heutigen

Wirthschaftssystem, durchaus nicht nur auf persönlicher Leistung beruhen; ferner, dass die socialpolitische Besteuerung vielfach nur die Sparfähigkeit vom Einen auf den Anderen, im Ganzen in erwünschter Richtung gleichmässigerer Vermögensvertheilung, überträgt, volkswirthschaftlich gar nicht unbedingt vermindert.

Der Vorwurf des Unlogischen und der Willkür bezieht sich auf zweierlei.

Einmal auf die zu treffenden Zahl- und Maassbestimmungen. Dieser Vorwurf ist in Etwas begründet, beweist aber nichts in der Sache.

Selbstverständlich leiden Zahlenbestimmungen für Verhältnisse, welche sich ihrer Natur nach nicht genau in Zahl und Maass fassen lassen, stets an einer gewissen Willkür, z. B. wenn der Steuerfuss für Renteneinkommen so und so viel höher als für Arbeitseinkommen oder für steigendes Einkommen die und die Progressivscala des Steuerfusses festgesetzt wird. Für Theorie und Gesetzgebung kann es sich hier natürlich immer nur um die Gewinnung von Näherungswerthen handeln, von Scalen, welche ungefähr angeben, in welchem Maasse nach Quelle, Erwerbsart, Höhe des Einkommens und nach den genannten anderweiten Umständen die „Opfer" des absolut gleichen oder proportionalen Steuerbetrags und die wahren individuellen wirthschaftlichen Leistungsfähigkeiten ungleich werden. Bei der Feststellung solcher Näherungswerthe ist das Moment des Willkürlichen von untergeordneter Bedeutung. In einer Menge analoger Fälle des practischen Lebens, wo es sich um Zahlenbestimmungen handelt, ist derselbe Uebelstand vorhanden und muss als einmal unvermeidlich mit hingenommen werden (Strafmaasse!). Aber auch in der „rein finanziellen" Besteuerung liegen dieselben Schwierigkeiten bei der Bestimmung der Steuerfüsse u. dgl. (z. B. für Einkommen-, Ertrags-, Verkehrs-, Verbrauchssteuern) vor. Die besondere „Willkür" bei Zahlenbestimmungen in der socialpolitischen Besteuerung ist endlich auch immer noch kleiner als diejenige Willkür, welche die Proportionalbesteuerung mit ihrem Absehen von allen Unterschieden im Druck der Steuer und mithin in der wahren wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit mit sich führt.

Sodann wird etwa auf extreme Fälle hingewiesen, wo bei fortgesetzter Progression der weitere Zuwachs des Einkommens und Vermögens durch die beständig steigende Steuer schliesslich verschlungen würde. Aber auch das ist kein irgend durchschlagender Gegeneinwand.

Denn bei langsamer und mässiger Steigerung des Steuerfusses ist es eine ganz entfernte, practisch genommen unwesentliche Gefahr. Deren Eintritt hätte indessen nicht einmal entscheidende Bedenken, indem nur der weitere Zuwachs von einzelnen Rieseneinkommen dadurch gehindert würde, was nicht nur nicht unzulässig, sondern nach allen berechtigten Gesichtspuncten der Socialpolitik erwünscht wäre. Will man dies jedoch vermeiden, so genügt eine kleine Modification des Princips für wenige extreme Fälle.

Die Verwirklichung der gleichmässigen Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit im Einzelnen, von den beiden unterschiedenen Standpuncten aus, wird im nächsten Kapitel vom Steuersystem weiter verfolgt werden.

Vierter Hauptabschnitt.

Die Principien der Steuerverwaltung.

S. oben A. Smith's Regeln, S. 292 und §. 126. Rau I. §. 281 ff., besonders §. 285. Näheres hinsichtlich der Durchführung dieser Principien und ihrer Consequenzen erst im 5. Kapitel von der Steuerverwaltung (s. oben S. 306). Die folgenden §. 189—192 standen in der 1. Auflage als §. 513—536 an der Spitze des H.-A. von der Steuerverwaltung.

I. — §. 189. Allgemeines. Wegen der durch die gesammte Entwicklung der öffentlichen Zustände historisch und örtlich bedingten Gestaltung der Steuerverwaltung haben die obersten Principien dieser Verwaltung, der Grundsatz der Bestimmtheit, der Bequemlichkeit und des Strebens nach möglichst geringen Erhebungskosten (§. 126), doch nur eine geringe selbständige wissenschaftliche und geringe unmittelbar practische Bedeutung (§. 201). Diese Principien sind ja an und für sich ganz richtig, in Wahrheit Axiome, die keiner weiteren Begründung bedürfen. Sie konnten da, wo die Entwicklung der Staats- oder Gemeindeverhältnisse überhaupt schon einmal zu Steuern geführt hat, niemals ganz ausser Acht bleiben und sollen natürlich immer möglichst für die Einrichtung und Ausführung der Besteuerung mit die Richtschnur abgeben.

Aber das Maass, in welchem sie befolgt werden und werden können, hängt weit mehr von den gegebenen Verhältnissen des Volks-, des Wirthschafts- und des Staatslebens und von der hierdurch wieder so entscheidend mit bestimmten Wahl der Steuerarten und Gestaltung des ganzen Steuersystems ab, als von bestimmten, frei nach dem Zielpuncte jener Principien zu treffenden Einrichtungen der Steuerverwaltung.

Das haben die Nationalökonomen und Finanzmänner, welche diese Principien in Ad. Smith's Formulirung als eine grosse wissenschaftliche Errungenschaft bis heutigen Tages preisen, viel zu wenig beachtet. Sie würden sonst aus solchen einfachen Sätzen nicht so viel Wesens gemacht haben. Damit wird nicht im Geringsten bestritten, dass möglichste Bestimmtheit, Bequemlichkeit und Niedrigkeit der Erhebungskosten hochwichtig seien, dass z. B. von diesen Momenten der Steuerdruck auf den Einzelnen und auf die gesammte Bevölkerung wesentlich mit abhänge; dass erfreuliche Fortschritte gegenüber früheren Missbräuchen und Mängeln in Betreff der „Bestimmtheit" der Besteuerung und zum Theil auch in Betreff der Erhebungskosten erreicht seien. Aber man darf doch nicht übersehen, dass die früheren Mängel ebenso sehr das Product der gesammten damaligen öffentlichen Zustände, wie die jetzigen Verbesserungen das Product der heutigen Zustände sind, woneben die Steuerverwaltungstechnik doch vielfach nur ein Moment ist, das einen untergeordneten selbständigen Einfluss ausübt und das selbst viel mehr wieder von diesen Zuständen abhängt. —

Im fünften Kapitel wird sich Gelegenheit geben, bei einzelnen Puncten der Steuerverwaltung zu zeigen, wie weit dabei auf die

Befolgung jener drei Grundsätze specielle Rücksicht zu nehmen ist, wie weit aber auch einzelne Einrichtungen dagegen mehr oder weniger unvermeidlich, öfters ganz unvermeidlich verstossen. Das ist dann freilich bei der Kritik einer Steuereinrichtung ein für das Schlussurtheil ebenso mit zu beachtender Umstand, wie der Verstoss einer im Steuersystem enthaltenen Steuerart gegen jene Principien. Aus den dargelegten Gründen kann aber allein deswegen doch nur selten eine Verwaltungseinrichtung verworfen werden, so wenig als eine Steuerart, z. B. die Verbrauchssteuer, nur wegen solcher Verstösse unbedingt zu verurtheilen ist.

Ueber die einzelnen genannten Steuerverwaltungsprincipien selbst genügen hier im Uebrigen einige Bemerkungen.

II. Die einzelnen Grundsätze.

A. — §. 190. Der Grundsatz der Bestimmtheit der Besteuerung.

1. Die Bestimmtheit gegenüber den Steuerpflichtigen wird im Allgemeinen um so besser erreicht werden, je geschäftlich und moralisch tüchtiger das Verwaltungspersonal ist, welches Steuern aufzulegen und zu erheben hat; ferner hängt sie wesentlich mit von der Steuergattung und deren specieller Ausführung ab.

In ersterer Hinsicht treten bei mangelhafter öffentlicher Rechtsordnung, ungenügender Controle und Bezahlung des Personals begreiflich leicht grosse Uebelstände hervor, bei directen Steuern besonders für die unteren, des Rechtsschutzes baaren Classen, bei indirecten für die Geschäftsleute, deren Waaren bezollt oder besteuert werden. Die hauptsächliche Verbesserung liegt wieder weniger in Reformen der Steuerverwaltung, wenn dieselben auch nicht unwichtig sind, — wie namentlich scharfe Controle des Personals von Oben und ausreichende Besoldung, — als abermals in allgemeiner Hebung der öffentlichen Zustände, der gesammten Verwaltung und des Beamtenthums. Dem verdanken wir in Mittel- und Westeuropa neben anderen Steuerverbesserungen auch die genauere „Bestimmtheit" der Besteuerung gegen früher und in Vergleich mit anderen Ländern.

2. Einfachheit des Steuersystems und der Einrichtung der einzelnen Steuern ermöglicht auch eine strengere Durchführung des Grundsatzes der Bestimmtheit.

Eine einzige allgemeine Einkommensteuer z. B. würde, wenn es möglich wäre, den Einkommenbegriff leicht verständlich für den practischen Zweck der Besteuerung zu formuliren, vielleicht in fast idealem Maasse die „Bestimmtheit" der Steuer für jeden Einzelnen erreichen lassen. Aber jene Einfachheit ist eben selbst nur in primitivsten wirthschaftlichen Verhältnissen möglich und weicht immer mehr einem complicirten Steuersystem, in welchem jede einzelne Steuer dann oft selbst wieder complicirt wird. Insofern steigen die Schwierigkeiten, jenen Grundsatz durchzuführen, unvermeidlich mit der Entwicklung des Steuerwesens und der diese bedingenden Entwicklung der wirthschaftlichen und technischen Verhältnisse. Die z. B. hierdurch gebotene Verkehrsbesteuerung wird mit der Verkettung des Creditverkehrs, der Verwickeltheit der Rechtsgeschäfte nothwendig etwas höchst Complicirtes, worunter die Anpassung der Besteuerung an den Grundsatz der Bestimmtheit leiden muss (Enregistrement Frankreichs, Fin. III, §. 213 ff. Stempelwesen, Börsensteuer, Besteuerung von Rechtsgeschäften!). Aehnliches gilt wegen der Gestaltung der Betriebstechnik von der Verbrauchsbesteuerung.

3. Immerhin verstösst man mitunter in der Praxis mehr als nöthig ist gegen den Grundsatz. Es ist namentlich zu verlangen und doch auch meistens unschwer zu erreichen, dass die Zeit der Steuerzahlung, der Ort derselben, die Höhe der fälligen Summe, die Währung dem Steuerpflichtigen rechtzeitig und genau bekannt werde.

Bei directen Steuern mit wechselndem Steuerfuss, wie etwa Einkommensteuern, ist namentlich rechtzeitige Ankündigung vorher geboten; bei Steuern, welche nach einer Einschätzung aufgelegt werden, muss das Ergebniss dem Interessenten rechtzeitig mitgetheilt werden, um eventuell reclamiren zu können. Grosse Interessen der geschäftstreibenden Classen, Kaufleute, Fabrikanten knüpfen sich an Aenderungen im Zolltarif oder im Steuersatz innerer Verbrauchssteuern. Die Ungewissheit darüber, namentlich auch über die Zeit des Eintritts solcher Aenderungen, hat zwar das Gute, Speculationen gegen das fiscalische Interesse zu erschweren, weshalb sich öfters eine lange Vorherverkündigung verbietet. Aber jene Ungewissheit verletzt doch auch wichtige und berechtigte Privatinteressen, so dass sie jedenfalls nicht bis zum letzten Augenblick dauern darf, wie dergleichen trotzdem bis heute vorkommt, z. B. auch in Deutschland bisweilen bei der mitunter bis zum letzten Augenblick fraglichen Entscheidung über die Prolongation von Handelsverträgen mit Conventionaltarifen.

4. Eine klare, einfache, gemeinverständliche Sprache der Gesetze und Ausführungsverordnungen ist auch eine wichtige Forderung in der Consequenz des Grundsatzes der Bestimmtheit. Ohne zu läugnen, dass unsere neueren Gesetze dagegen oft mehr verstossen, als unvermeidlich ist (England!), so muss man sich indessen doch auch hier nicht darüber täuschen, dass diese Forderung wegen der complicirten neueren Steuerverhältnisse (Ertrag-, indirecte Verbrauch-, in Stempelform und als Registerabgaben erhobene Verkehrsteuern!) öfters nothgedrungen beim besten Willen nicht genügend erfüllt werden kann.

Es ist dieselbe Erscheinung, wie in Bezug auf andere Rechtsverhältnisse. Namentlich Steuern, welche sich an verwickelte Privatrechtsgeschäfte, an das Obligationen-, Pfand-, Erbrecht anschliessen, also vor Allem die Verkehrssteuern, müssen hier schon um die steuerpflichtigen und steuerfreien Rechtsgeschäfte oder den verschiedenen Steuerfuss bei ersteren richtig zu bestimmen, Umgehungen des Gesetzes möglichst zu verhüten und straffällig zu machen, sehr genau ins Einzelne gehende Vorschriften enthalten, deren Anwendung mitunter nur der Rechts- und Steuertechniker sicher handhaben kann, auch er aber nicht einmal immer, so dass authentische Interpretationen der Verwaltungsbehörden, vielleicht der Gesetzgebung selbst, gerichtliche Entscheidungen, die als Präjudize dienen, erforderlich werden: ein grosser Uebelstand des Stempel- und Registerabgabenwesens, der aber mit diesen aus anderen Gründen unentbehrlichen Steuern oder Steuerformen in den Kauf genommen werden muss.

5. Juristische Schärfe und Unzweideutigkeit der Sprache in Gesetzen und Verordnungen, so dass Controversen möglichst ausgeschlossen werden, ist eben deswegen im Interesse der Bestimmtheit der Besteuerung dringend geboten, aber wiederum gerade bei dem Character moderner, den verwickelten und ver-

änderlichen Verhältnissen des Verkehrs angepasster Steuerverhältnisse schwierig.

Die neuere parlamentarische Gesetzgebung hat hier noch Manches verschlimmert, weil dabei eine einheitliche Redaction mehr oder weniger ausgeschlossen ist. Dem öfters geäusserten Wunsche, Gesetze nach den vereinbarten Beschlüssen einer correcten Redaction durch Sachverständige unterzogen zu sehen, kann man sich auch in Bezug auf Steuergesetze anschliessen.

6. Neben den Gesetzen selbst sind für das steuerpflichtige Publicum nicht minder als für das Verwaltungspersonal die Vollzugsverordnungen u. dgl. von grösster Bedeutung. Hier kann die knappe Sprache des Gesetzes passend durch Erläuterungen und Beispiele verdeutlicht und dem Verständniss des Volks näher gebracht werden.

7. Um das grosse Publicum mit den Hauptgrundsätzen, den Control- und Strafbestimmungen u. s. w. der Besteuerung bekannt zu machen, empfiehlt sich bei einzelnen Steuern, wie den directen Einkommen-, Luxussteuern, auch bei einzelnen inneren Verbrauchsteuern, z. B. bei der Flächen- und Gewichtsteuer des Tabakpflanzers, der Abdruck einiger der wesentlichsten gesetzlichen Puncte auf den Steuerzetteln (Ausschreibezetteln, Quittungen und dergleichen).

8. Bei neuen Gesetzen ist für populäre Erläuterung durch die Presse, Zeitungen, Kalender, zu sorgen.

B. — §. 191. Die möglichste Bequemlichkeit der Besteuerung liegt nicht nur im Interesse der besteuerten Bevölkerung, sondern auch im Finanzinteresse, weil dadurch der Eingang der Steuern gesicherter wird.

Innerhalb gewisser Grenzen kann es sich deshalb sogar empfehlen, kleine Steigerungen der unmittelbaren Erhebungskosten, welche leicht aus Maassregeln zur bequemen Einrichtung der Steuerzahlung im Interesse des Publicums hervorgehen werden (z. B. bei zahlreicheren Erhebungsterminen directer Steuern), auf die Staatscasse zu übernehmen. Weitergehende Forderungen müssen freilich meistens wieder abgewiesen werden, weil ihre Erfüllung die Erhebungskosten zu stark erhöhen oder den sicheren Eingang der Steuern wieder nach anderen Seiten gefährden würde.

Im Einzelnen handelt es sich zur möglichsten Berücksichtigung des genannten Grundsatzes wohl vornemlich um angemessene Bestimmungen über folgende einzelne Puncte: die Steuerwährung, den Steuerort, den Steuerzeitpunct, die Steuerzahlung im Ganzen, z. B. für die Jahresschuldigkeit eines Besteuerten auf Einmal, oder in Theilen, das Steuer- (und Zoll-) verfahren, die Steuercontrolen. Auch die Frage über die Wahl zwischen directer Besteuerung und indirecter Verbrauchsbesteuerung des Consumenten berührt sich mit

Digitized by Google

derjenigen nach möglichst bequemer Einrichtung des Steuerwesens, und auch bei der Gestaltung der indirecten Verbrauchsbesteuerung für die Producenten (Kaufleute, Fabrikanten, — Zoll, Octroi, innere Verbrauchssteuern) kommen Rücksichten auf die grössere oder geringere Bequemlichkeit für diese Personen mit zur Erwägung (Zollverfahren, Controle der Fabrikation). Endlich ist die Schonung religiöser, sittlicher Anschauungen, der Sitte und des Herkommens, der Gesundheit u. s. w. auch hier mit zu erwähnen: jeder vermeidbare Verstoss verletzt unnöthig die Steuerpflichtigen und schadet so auch meistens dem Finanzinteresse.

Wie weit in allen diesen Puncten dem Grundsatz der Bequemlichkeit Rechnung getragen werden kann, wird erst aus den Erörterungen über die Steuerverwaltung im 5. Kapitel mit hervorgehen. Da andere Rücksichten regelmässig wichtiger sind, so darf freilich nicht allzu viel erwartet werden.

Zur Uebersicht der einzelnen Puncte genügt hier das Folgende.

1. Als Steuerwährung empfiehlt sich in der entwickelten Volkswirthschaft mit ausgebildeter Geldwirthschaft meist auch im Interesse der Steuerpflichtigen die gesetzliche Zahlung der Steuer in Geld und zwar in der Landeswährung, also z. B. bei Papiergeldwirthschaft in Papiergeld. Dabei allein kann auch die Steuerzahlung eine fest bestimmte sein.

Die in Ländern der Papierwährung vorkommende Forderung von Steuern, so der Zölle, in Metallgeld (Gold), (Oesterreich, Russland, früher Nordamerica) erhöht bei entwerthetem Papiergeld nicht nur den Betrag, sondern macht ihn bei den Cursschwankungen von Metallvaluta auch unbestimmter. Die Papierwährung ist in solchen Ländern der stabilere Werthmesser in Bezug auf die Preisbewegung im Inland verglichen mit Metallgeld. (Das habe ich in meinen Arbeiten über Papiergeld nachgewiesen.)

2. Als Steuerort, wo die Steuer einer Person von ihr zu zahlen oder von dem Beauftragten der Steuerverwaltung zu erheben ist, ist bei directen Steuern und bei den vom Producenten zu zahlenden indirecten Steuern der Wohnort, daher meist die gemeindeweise Erhebung erwünscht. Bei den Zöllen bedarf es einer genügenden Anzahl Grenzzollämter, dann bei ihnen und bei gewissen inneren Verbrauchsteuern (z. B. Salz) einer hinreichenden Zahl zweckmässig über das Staatsgebiet vertheilter Binnenzoll- und Steuerämter, nach denen die Zoll- oder verbrauchsteuerpflichtigen Waaren mit dem sogenannten Begleitscheinverfahren unter steueramtlicher Controle vorläufig unversteuert versandt werden können.

3. Als Steuerzeitpunct, an welchem die Steuer gesetzlich zu entrichten ist, soll möglichst ein solcher gewählt werden, wo

die Pflichtigen voraussichtlich gerade im Besitz der Zahlmittel sind und diese muthmaasslich am Leichtesten hergeben können.

Thunlichst gilt es eventuell zu diesem Zweck auch die Zahltermine für Auszahlungen des Staats oder der Gemeinde zu bestimmen, z. B. für die Verzinsung der Schuld, für grössere Lieferungen der Militärverwaltung u. s. w., indem man diese Termine kurz nach denjenigen für den Eingang der Steuern legt. Dabei wird dann auch der Vortheil erreicht, dass grössere Geldsummen nicht unnöthig lange dem Verkehr entzogen werden. (Andernfalls muss man die disponiblen Steuersummen in den Staatscassen in Banken hinterlegen. S. Fin. I, §. 262.) Bei den directen Steuern, Ertrags-, Einkommensteuern, schliesst sich die Erhebung passend an die Termine an, zu welchen die Besteuerten einen grösseren Theil ihrer wirthschaftlichen Leistungen in Geld umgesetzt oder auch sonst grössere Geldempfänge haben. So wird die agrarische Grundsteuer vom Landwirth, besonders bei den älteren Absatzverhältnissen, nach der Ernte und im Winter, die städtische Haussteuer nach den Miethterminen, die Gewerbesteuer des Kleinkaufmanns, Handwerkers nach den grösseren Abrechnungsterminen mit der Kundschaft, die Leihzinssteuer nach den Zinsterminen, die Besoldungssteuer nach den Gehaltsterminen leichter gezahlt werden.

Beim Baarkauf des Consumenten verbrauchssteuerpflichtiger Artikel regelt sich die Zahlung so wie so nach dem Besitz von Zahlmitteln. Bei der wesentlich einen Steuervorschuss darstellenden Steuerzahlung des kaufmännischen Beziehers oder Producenten eines zoll- oder verbrauchssteuerpflichtigen Artikels ist der Steuertermin beim Beginn der Production oder gleich unmittelbar beim Bezug der zollpflichtigen Waare nicht nur unbequem, sondern auch wirthschaftlich nachtheilig, weil dann sofort das Betriebskapital um den Betrag von Steuer oder Zoll verkürzt und dieser Betrag um den Zins für diesen Vorschuss bis zur Zeit des Wiederempfangs der Summe vom Käufer vertheuert wird. Deswegen ist hier ein rationelles System von Zoll- und Steuercrediten principiell begründet, mit dem Ziel, dass auf diese Weise vom Kaufmann und Producenten die reelle Steuerzahlung erst erfolgt nach dem Absatz der Producte und dem Empfang des Erlöses.

4. Ein einziger oder ganz wenige Zahltermine für den Jahresbetrag einer directen Steuer sind für die Finanzverwaltung wohl am Bequemsten und Wohlfeilsten, aber auch für sie nicht erforderlich, daher mehrere Theiltermine passender.

Denn auch der Finanzbedarf vertheilt sich so wie so über das ganze Jahr oder lässt sich mit Hilfe einfacher Maassregeln so vertheilen. Es würde sonst nur wieder eine unwirthschaftliche Anhäufung von Geld in den Cassen eintreten. Der ökonomischen Lage der Steuerpflichtigen widerspricht eine solche Zahlungsweise aber meistens und für viele „kleinere Leute" würde sie sehr drückend. Daher ist für directe Steuern die Einrichtung einer zweckmässigen, übrigens wieder wegen der steigenden Erhebungskosten und wegen der auch nicht erwünschten gar zu häufigen Behelligung des Steuerpflichtigen nicht zu grossen Anzahl von Zahlterminen zu fordern, mit dem Recht der Vorausbezahlung der weiteren Termine im Jahre, eventuell, wenn die Casse das begünstigen will, gegen Discont.

In Preussen kann man z. B. die späteren Theilzahlungen im laufenden Finanzjahre bei der Einkommensteuer auf einmal voraus bezahlen, aber ohne Discont. Erhebung der directen Staats- und Gemeindesteuern meist in Monatsraten, Zweimonats- und Quartalsraten, verschieden nach Orten und Steuern. Zu viel Termine (Klassensteuer 12) haben sich ungünstig für die Erhebung gezeigt (mehr Reste, Executionen u. s. w.). In England früher ebenso bei der Einkommensteuer Vorausbezahlung für das ganze Jahr statthaft, aber mit 4 % Discont für die späteren Termine, jetzt ohne Discont einjähriger Termin. Ueber das Verwaltungsjahr hinauszugehen ist wegen der nothwendigen Rechnungstrennung der einzelnen Jahre meist nicht zulässig.

Für Zölle und Verbrauchsteuern, welche Kaufmann und Fabrikant auslegen, für Erbschafts-, höhere Verkehrssteuern (z. B. vom Besitzwechsel der Immobilien) kann durch

Gewährung von Theilzahlungen auf creditirte Beträge allenfalls Erleichterung gewährt werden. Für den baarzahlenden Consumenten — also freilich vom so verbreiteten Rechnungs- oder Borgkauf abgesehen! — löst sich die Steuerzahlung von selbst in eine grosse Reihe kleiner Theilzahlungen auf, die zum bequemen Zeitpunct erfolgen, und wird dadurch leichter und fast unmerklich: der oft angeführte, in der That vorhandene, aber eben nicht allein in Betracht kommende Vortheil der indirecten Verbrauchsbesteuerung.

5. Das Steuer-, besonders auch das Zoll-Verfahren verstösst durch übermässige, vom Finanzinteresse nicht immer verlangte, ja demselben widerstreitende Umständlichkeit und Schwerfälligkeit, woraus für den Steuerpflichtigen vermehrter Zeit- und Geldaufwand hervorgeht, oft besonders gegen den Grundsatz der Bequemlichkeit. Die indirecten Verbrauchsteuern des Producenten, die Stempel- und Registerabgaben zeigen hier grosse Mängel. Verbesserungen sind immer wünschenswerth, aber schwierig, weil die Uebelstände theils mit dem ganzen Verwaltungsmechanismus, theils mit dem unvermeidlichen Controlwesen zusammenhängen.

6. Die Steuercontrolen sind für die Verwaltung und die Pflichtigen gleich lästig. Die letzteren leiden nicht nur unter den für sie bestimmten Controlen, sondern zum Theil wohl auch mit unter denjenigen, durch welche die Beamten controlirt werden. Aber meistens müssen diese Einrichtungen eben als durch den Zweck, namentlich durch die Natur bestimmter Steuern geboten angesehen werden, in welcher Hinsicht wieder die Zölle und inneren Verbrauchsteuern am Ungünstigsten erscheinen. Anderseits hängt auch hier Vieles von der Moralität der Bevölkerung, speciell der Geschäftsclassen, der Tüchtigkeit der Beamten, dem Stande der öffentlichen Meinung ab. Erst mit entsprechenden Fortschritten hier können daher gewisse lästige Controlen aufgegeben oder vermindert werden. Die Bequemlichkeitsrücksichten dürfen hier am Wenigsten allein entscheiden.

7. Was endlich die Schonung von Anschauungen, Sitten, Gesundheit u. s. w. anlangt, so hat hier einmal die alte Steuer, an die das Volk eben gewöhnt ist, selbst vor der besseren neuen bisweilen Vorzüge, was mitunter bei Steuerreformen zu berücksichtigen ist. Das Anstandsgefühl und die Volksanschauungen (körperliche Untersuchung an der Zoll-

grenze, am Thore, Eindringen in die Privatwohnung) verlangen ferner thunlich Rücksichten. Steuereinrichtungen, welche direct oder indirect die Gesundheit gefährden, z. B. Haussteuern in Form von Thür- und Fenstersteuern, wenn dieselben nachtheilig auf die Gestaltung des Baus einwirken, sind möglichst zu vermeiden. Bei der Wahl der Objecte und bei der Höhe der Steuersätze für Verbrauchsteuern haben sitten- und gesundheitspolitische Gesichtspuncte, wenn auch nicht zu entscheiden, so doch mit zu sprechen.

S. besonders im 3. Bande die Darstellung der französischen, britischen Besteuerung, wo mehrfach auf solche Puncte mit Rücksicht genommen wurde. (Drakonische Vorschriften während der Napoleonischen Continentalsperre. Weitgehende Durchsuchungsrechte im Zoll-Grenzverkehr und ins Inland hinein aus hochschutzzöllnerischen Rücksichten; vgl. z. B. Fin. III, §. 151, 336.)

Und so liesse sich noch manches Einzelne hervorheben, was in näherer oder entfernterer Verbindung mit dem besprochenen Grundsatz und der ihm zu zollenden Rücksicht steht.

C. — §. 192. Das Streben nach möglichst geringen Erhebungskosten der Steuern ist nichts Anderes als die Anwendung des ökonomischen Princips auf die Finanzwirthschaft als Einzelwirthschaft. Die Erhebungskosten sind für letztere die einzelwirthschaftlichen Productionskosten, mit denen der Steuerertrag gewonnen wird. Der dritte oberste Grundsatz der Steuerverwaltung ist daher wirthschaftlich der bedeutungsvollste. Die Aufgabe ist aber principiell dieselbe wie in jeder Einzelwirthschaft und speciell wie in der Domanial- und Gebührenwirthschaft der Finanzverwaltung.

Wegen dieses Zusammenhangs der Frage bei der Besteuerung mit der allgemeinen Frage vom Finanzbedarf für die Bestreitung der Erhebungskosten der Staatseinnahmen ist davon schon im ersten Bande (§. 170—173) gehandelt worden. Alles, was zusammenhängend und im Allgemeinen über die Abhängigkeitsverhältnisse der Erhebungskosten der Steuern und über die Maassregeln zur Verminderung dieser Kosten zu sagen ist, ist dort bereits erledigt worden.

Hier sei nur wiederholt, dass die Höhe dieser Kosten — und zwar der dort in §. 173 unterschiedenen „eigentlichen", welche den Fiscus und die Steuerpflichtigen, und „uneigentlichen", welche nur die letzteren belasten — wesentlich von allgemeinen Verhältnissen des Staats-, Volks- und Wirthschaftslebens und von der dadurch mit bedingten Wahl der Steuergattungen (Schatzungen, Ertrags-, Einkommensteuern einer-, Verkehrs-, indirecte Verbrauchsteuern, Zölle anderseits) abhängt. Die Thätigkeit der Steuerverwaltung ist dadurch im Ganzen vorgezeichnet, nur innerhalb nicht zu weiter Schranken lässt sich rein durch

verwaltungstechnische Maassregeln in Bezug auf die Kosten etwas verbessern. Das wird in der Frage der Erhebungskosten oft übersehen.

Aus den Erörterungen über die Steuerverwaltung im 5. Kapitel ergiebt sich auch für diese Frage das Weitere. Sonst gestalten sich gerade in diesem Puncte die Verhältnisse bei den einzelnen Steuern verschieden, wofür auf die specielle Steuerlehre zu verweisen ist. S. die Erörterung dieses Punctes und statistische Belege passim vielfach in Bd. III, für britische und französische Verhältnisse, z. B. §. 183.

Viertes Kapitel.

Das Steuersystem und die Hauptarten der Steuern.

§. 193. Vorbemerkungen und literarische Nachweisungen.

„So umfassend auch die Bewegung und Literatur über die Steuerlehre ist, so ist dennoch gerade in Beziehung auf das „System" der Steuern, dessen Bedeutung man nicht erkannte, nur wenig geleistet", sagt Stein mit Recht (4. A. I, 479). Kaum weniger als für das Chaos von Steuern in der Praxis, kein einziges Land ausgenommen, ist, wie wir schon mehrfach bemerkten, auch im Grunde in der Theorie der Ausdruck „Steuersystem" ein sehr unzutreffender Euphemismus. Denn was die Theorie hier gegeben hat, ist selten mehr als eine mehr oder weniger glückliche kritische Paraphrase und Glosse zu der geschichtlich überkommenen und zu Rechte bestehenden Besteuerung der Praxis. Hier werden wohl einige Forderungen in Bezug auf Beseitigung, Abänderung, Ergänzung dieser Besteuerung gestellt, theils allgemein und principiell, indem man die Erörterung an die allgemeinen Verhältnisse der modernen Besteuerung in den Culturstaaten anknüpft, theils für bestimmte einzelne Länder und Zeiten, wie natürlich vor Allem für das Vaterland und die Zeit des einzelnen Autors. Diese Forderungen werden auch als Consequenzen der zuvor behandelten obersten Steuerprincipien abgeleitet und letztere dienen überhaupt der Kritik zur Richtschnur. Aber Ernst wird eigentlich auch in der Theorie ebenso wenig mit der Verwirklichung dieser Principien gemacht wie in der Praxis. Das war ein um so grösserer Fehler der früheren Theorie, weil dieselbe doch die Bedeutung der Gerechtigkeits- und der volkswirthschaftlichen Principien so hoch stellt und von dem berechtigten Vorrang der von uns sogenannten „finanzpolitischen" Principien bisher nicht ausgegangen ist.

Man kann auch nicht einwenden, die Theorie sei sich mit einer solchen Selbstbescheidung nur ihrer wahren Aufgabe richtig bewusst und überschätze ihre Kraft nicht. Sie habe auf diesem Gebiete so wenig als auf anderen des practischen Lebens eine tabula rasa vor sich, auf der sie kühn ein grosses systematisches Gebäude aufführen könne, das aber ohne Zusammenhang mit der geschichtlichen Entwicklung der Besteuerung in der Luft schwebe und nur eine Gedankenspielerei des Doctrinarismus sei. So liegt indessen die Sache doch nicht und so bescheiden auf kritische Glossirung des Bestehenden beschränkt ist die Aufgabe der Theorie mit Nichten.

Gewiss soll die bestehende Besteuerung in ihrer geschichtlichen Entwicklung begriffen und als das einmal Bestehende geachtet und zum Ausgangspunct practischer Reformen genommen werden. Gerade die streng systematisch-principielle Behandlung der Steuerlehre liefert erst zu einer richtigen Würdigung der Geschichte und des geltenden Rechts der Besteuerung die nöthigen Anhaltspuncte. Nur sie führt zu einem tieferen Verständniss der Praxis und ihrer Einrichtungen und deckt denn auch in dem Bestehenden, indem sie es erklärt und auf seine ursächlichen Verhältnisse zurückführt, das wenigstens nach gewissen Seiten Berechtigte auf. Dadurch wird eine oft recht leichte und an sich auch nicht unrichtige Kritik einzelner Puncte, gewisser Steuerarten, Erhebungsformen u. s. w., erst auf die wahre Bedeutung reducirt.

Aber die Theorie hat doch noch eine weitere, höhere, eine schwierigere und zugleich practisch wichtigere Aufgabe, nemlich durch die Aufstellung eines Steuersystems ein bestimmtes principielles Ziel der Steuerentwicklung, wenn auch immer nur für gegebene Entwicklungsperioden der Volkswirthschaft, der Rechtsordnung und des Volkslebens überhaupt, aufzurichten, — ganz jener oben (S. 373) erwähnten Forderung Neumann's gemäss. Dafür ist die Erörterung der

obersten Steuerprincipien eine unvermeidliche werthvolle Vorarbeit, aber doch nur eine Vorarbeit. Nicht ohne Weiteres an diesen Principien, sondern an dem diesen letzteren möglichst entsprechenden theoretischen Steuersystem muss die Besteuerung der Praxis gemessen werden, wenn man in ihr zu durchgreifenderen Reformen gelangen und dafür die Richtschnur und das Ziel erhalten will. Alles, was die Lehre von den einzelnen Steuerprincipien hervorfördern kann, sind doch erst disjecta membra, ein „Lied" wird auch in der Theorie daraus erst durch Zusammenfassung aller gewonnenen Grundsätze in einem streng systematischen Auf- und Ausbau der Besteuerung. Bei einem solchen wird überall wieder an die geschichtliche Entwicklung und an den practischen Bestand des Steuerwesens anzuknüpfen sein, aber es muss dabei, auf Grund der Erörterungen über die Steuerprincipien, nun gezeigt werden, wo die bestehende Besteuerung Lücken, Mängel und Unrichtigkeiten enthält, derentwegen sie kein oder nur ein sehr unvollkommenes Steuersystem darstellt.

Allerdings wäre es eine Ueberhebung der Theorie und ein falscher Doctrinarismus, den man mit Recht abweisen müsste, wenn nun ein solches theoretisches Steuersystem der Praxis ohne Weiteres, ohne Rücksicht auf die geschichtlich überkommenen Verhältnisse, auf die seiner Verwirklichung entgegenstehenden Schwierigkeiten, aufgedrängt werden sollte. Davon ist aber keine Rede. „Compromisse" zwischen idealen Anforderungen und practischen Lebensverhältnissen werden in der Praxis immer nothwendig und deshalb immer zulässig sein. Das kann auch die Theorie von vorneherein gern anerkennen, nur soll sie nicht selbst das Compromiss und die Principienlosigkeit zum Princip erheben. Das von ihr aufzustellende Steuersystem soll für die rationelle Praxis, und mit dieser allein hat man es hier zu thun, Wegweiser, Richtschnur, Ziel sein, um in Bezug auf Reformen, mit denen die Praxis gerade nach ihren eigenen Bedürfnissen und nach denen des ganzen Lebens beständig beschäftigt ist, nicht im Blinden umher zu tappen, nicht Alles noch viel willkürlicher, ungerechter, unökonomischer zu machen, als es gewöhnlich schon ist: um mit einem Worte aus der gemeinen Routine herauszukommen. Das vermag sie nur unter der Führung der Wissenschaft, — einer Wissenschaft, von welcher freilich die Praxis studirt, die in dieser liegende Erfahrung verwerthet werden muss, welche aber nicht in der Darstellung, Erläuterung und Kritik der Praxis den Abschluss ihrer Aufgabe oder vollends ihre alleinige Aufgabe zu finden hat.

Bei allen Systematikern der Finanzwissenschaft, wie auch der Steuerlehre speciell, vor Stein, fehlt nun ein solcher systematischer Aufbau der ganzen Besteuerung völlig oder es werden wenigstens kaum mehr als einige ungenügende Ansätze zur Lösung dieser Aufgabe gemacht. Auch Rau kann von diesem Tadel nicht ausgenommen werden. (S. oben §. 4.) Er stellt sich diese Aufgabe gar nicht und was er in seiner allgemeinen Steuerlehre über die verwandten Fragen vom „Zusammenhang" und von der „Eintheilung" der Steuern §. 276 ff., 291 ff. giebt, genügt in keiner Weise mehr. Manches Bezügliche kommt dann bei ihm wie bei anderen Theoretikern in der speciellen Steuerlehre (B. 2) vor, aber hier ohne richtigen Zusammenhang und nur in Verbindung mit Specialfragen der Besteuerung. Es ist durchaus nothwendig, in der allgemeinen Steuerlehre einen solchen systematischen Aufbau der Besteuerung der Lehre von den einzelnen Steuern in zusammenfassender Darstellung vorangehen zu lassen, um auch für die specielle Steuerlehre erst den richtigen Standpunct zu gewinnen. Rau's Vorgänger, Zeitgenossen und Nachfolger haben aber die Sache nicht anders gemacht als er, z. B. Jacob, I. §. 514. vgl. mit §. 465 ff., v. Malchus, I. §. 38, Murhard, Besteuerung, S. 67 passim, Umpfenbach, 1. A. I. §. 65, Pfeiffer, Staatseinnahmen I, 64 ff., 70 ff., Leroy-Beaulieu, I, liv. 2 in den ersten Kapiteln. Ueberall nur ein paar Worte über die Eintheilung der Steuern und eine Vergleichung der Hauptarten, so namentlich auch bei Leroy-Beaulieu, aber keine consequente Bildung eines Steuersystems, nach der Richtschnur der aufgestellten Steuerprincipien. Auch Hoffmann giebt nur Materialien, kein System selbst, in Betreff der Ausführung der „directen" und „indirecten" Steuern, in der von ihm diesen Ausdrücken beigelegten Bedeutung. (S. auch Stein's, übrigens in Bezug auf Rau's richtige Unterscheidung von Schatzungen und Aufwandsteuern nicht zutreffende Bemerkung. 4. A. I, 479 ff.)

Neben Stein verdient m. E. aus der früheren Literatur nur v. Hock für sein Streben nach Bildung eines eigenen Steuersystems Anerkennung: öffentliche Abgaben §. 4, 14. Er stellt die oben §. 186, S. 451 genannten drei Ursteuern und dann als

deren Surrogate auf: die Verbrauchsabgaben, Ertragssteuern, Erwerbs- und Uebertragungsabgaben u. s. w., Zölle, besonders Einkommensteuern, Entgelte, die sich mit einander zu einem die Ursteuern vertretenden Steuersystem vereinigen lassen (S. 85). Hier bleibt manche Lücke und Manches auch in der Ausführung und Begründung zu bemängeln, aber es wird doch die finanzwissenschaftliche Aufgabe richtig erfasst.

Ueber alle seine Vorgänger erhebt sich dann aber Stein gerade durch die Behandlung dieser Aufgabe weit: eines seiner vielen grossen Verdienste um die Ausbildung einer wirklichen Finanzwissenschaft (s. §. 4), wie ich abermals gern hervorhebe, trotz meiner vielfachen Abweichung von Stein gerade auch in Bezug auf sein Steuersystem und auf einzelne Glieder desselben. Alles, was die Theorie früher in der allgemeinen Steuerlehre an vereinzelten Gesichtspuncten und an Bruchstücken für die Bildung eines Systems der ganzen Besteuerung hie und da geboten hat, ist durch Stein's Leistung jedenfalls weit überholt, so dass es wesentlich genügt, sich an Stein allein zu halten.

„Das, worauf es ankommt, ist doch, — so sagt Stein mit Recht (4. A. I, 458) —, dass man irgend eine Anschauung des ganzen Systems eines Steuerwesens zu Grunde legt, ehe man zur einzelnen Steuer übergeht, und dann, dass man den Begriff von Kapital, Arbeit und Einkommen als organische Theile Eines wirthschaftlichen Lebensgenusses (?) (Lebensprocesses?) ansehe und sie nicht aus ihrer lebendigen Verbindung herausschneide." In letzterer Hinsicht verweist er auf seine „Volkswirthschaftslehre" (2. A. 1878). Gerade in der Zurückführung seines Steuersystems auf seine eigenthümliche, aber unklare und falsche Theorie der Volkswirthschaft kann ich Stein nicht beistimmen. Aber sein Ausgangspunct bleibt richtig. Giebt man Stein sodann, wie ich es nur theilweise thun kann, seine wirthschaftlichen Theorieen über die „Factoren des Einkommens" zu, so erhebt sich sein Steuersystem auf dieser Basis streng folgerichtig.

Er bezeichnet als die drei Factoren des Einkommens das Kapital, die Arbeit und die wirthschaftliche Individualität (I, 457). „Aus dem ersten Factor entstehen die directen, aus dem zweiten die indirecten, aus dem dritten die Einkommensteuern. Zum organischen System werden diese (Steuer-) Arten, indem jede der drei Arten innerhalb des Steuerwesens wieder ihre besondere Function empfängt. Die directen Steuern geben dem Steuerwesen seine Sicherheit, die indirecten seine Allgemeinheit, und die Einkommensteuer bildet das Gebiet, in welchem die Harmonie zwischen dem „finanziellen" und dem „wirklichen" Einkommen hergestellt wird."

Hier ist leider nur die Terminologie willkürlich und so abweichend von der üblichen, dass Irrthümer und Missverständnisse kaum zu vermeiden sind. Dieser Vorwurf trifft aber das Stein'sche Steuersystem nicht selbst. Die willkürliche und m. E. auch gezwungene und unpassende Anwendung der Ausdrücke „directe" und „indirecte" Steuern für diejenigen Steuerarten, welche Stein dabei im Sinne hat, kann man fallen lassen und verändern, womit in der Sache nichts verändert wird. Der sachliche Mangel liegt in der Auffassung des „Kapitals", in der Annahme einer ganz selbständigen „Productivität" desselben und in Stein's Lehre vom Verhältniss der Arbeit und des Kapitals zu einander. Auch ist in formeller Hinsicht wohl nicht zu läugnen, dass ein oft gegen Stein erhobener Vorwurf gerade hier (besonders in den Erörterungen über die „eigentliche Einkommensteuer und ihr System" in der 4. Auflage S. 471 ff.!) zutreffe: er complicire nemlich durch eine neue Terminologie und Formgebung einfache Dinge ganz unnöthig und komme auf Umwegen zu altbekannten Sätzen, ja selbst wieder zu einer zu weit gehenden Rechtfertigung der geschichtlich überkommenen, bestehenden Besteuerung, woran es ja bei dem Hegelianer nicht an Analogieen fehlt.

Eine genauere Kritik des ganzen Stein'schen Systems würde zuweit führen. Sie liegt implicite in meinem unten aufgestellten eigenen Steuersystem und in dessen Begründung. Wo ich dabei von Stein abweiche, geschieht es in bewusster Absicht.

Eine kurze Uebersicht über Stein's System nach der 4. Auflage ist die folgende (I, 458 ff.): I. Die directen Steuern (oder die „Besteuerung des Kapitals und seiner Productivität") müssen selbst wieder ein System bilden, das drei Gebiete umfasst: 1) die Ertragssteuern (Grund-Häuser-, Rentensteuer), für „vom Besitzer vollständig losgeschiedene" Kapitalien; 2) die persönlichen Erwerbs-

steuern (Besoldungs-, Berufs-, Gehaltssteuern), durch welche das „als Kenntniss oder Geschicklichkeit erworbene, sein Einkommen (Gehalt, Lohn, Honorar) erzeugende persönliche Kapital" getroffen wird; endlich 3) die gewerbliche oder Gewerbesteuer, auch Erwerbssteuer genannt, für die Besteuerung des gewerblichen Kapitals, mit Bemessung nach der Kapitalsanlage oder dem Kapitalverkehr, wo dann wieder drei Arten entstehen, Gewerbesteuer, Unternehmungssteuer (Industriesteuer) und (bei einzelnen Acten des Kapitalverkehrs zu Erwerbszwecken) die Verkehrssteuer. — II. Die indirecten Steuern (oder „die Besteuerung der Arbeit und ihrer Consumtion"), deren Steuerobject die „Summe der Verzehrungsgegenstände der arbeitenden (sic!) Persönlichkeit" ist. Eintheilung in 1) „Verzehrungssteuer" und 2) „Genusssteuer"; Object jener „die Gesammtheit aller derjenigen Gegenstände, welche zur Erhaltung jedes (?) persönlichen Lebens und damit der persönlichen Arbeitskraft überhaupt nothwendig sind"; Object der zweiten: die besonderen Genüsse der Besitzenden (worin ein unverkennbarer Widerspruch mit der Auffassung der indirecten Steuer überhaupt bei Stein liegt). — III. Die eigentliche Einkommensteuer, welche den Unterschied des finanziellen Ertrags (ein unklar bleibender Begriff) und des wirklichen Einkommens principiell und für jeden einzelnen Fall einer der directen und indirecten möglichst gleichartigen Besteuerung unterziehen soll (?); mit Eintheilung 1) in Gesammteinkommen- oder Personaleinkommensteuer und 2) in eigentliche (individuelle) Einkommensteuer, worüber Stein's Erörterungen mir wenigstens sehr unklar zu sein scheinen und Einfaches in unleidlicher Weise complicirt wird. — In der 5. Auflage ist dies System im Ganzen beibehalten (II, 2). Veränderungen im Einzelnen finden sich in allen Auflagen, auch in Betreff der principiellen Auffassung, so in Sachen der Verkehrssteuer.

Andere Neuere stellen nur ausnahmsweise ein eigenes Steuersystem auf, meistens führen sie nur die Gliederungen der Praxis vor. Bloss Schäffle und Vocke nehmen in dieser Hinsicht eine selbständige Stellung ein und Robert Meyer giebt wenigstens einige Beiträge zu einem System.

Held versäumt, wohl absichtlich, aber mit Unrecht, die Aufstellung eines Steuersystems, kritisirt aber die Elemente eines solchen (in seinem Kapitel 7), freilich zu aphoristisch. Er gelangt dabei auch für die Staatsbesteuerung zu einer zu einseitigen Hervorhebung der Personal- und Einkommensteuer vor den Ertragssteuern und will ausser jener nur einige auf entbehrliche Gegenstände allgemeinen Verbrauchs gelegte indirecte Steuern. Ein solches Steuersystem wäre zu einfach, um den richtigen und durchführbaren Grundsätzen der Volkswirthschaft und der Gerechtigkeit zu entsprechen; beispielsweise bleibt hier für die wichtige und nothwendige Function der Verkehrssteuer kein Platz übrig. (S. Held's Einkommensteuer das ganze Kapitel 7, besonders am Schluss S. 198.) — Neumann hätte m. E. doch auch schon in seine älteren wichtigen und richtigen Erörterungen über die Principien „Leistung und Gegenleistung" und „Leistungsfähigkeit" und über Ertrags- und Einkommensteuern — wesentliche Vorarbeiten für die Aufstellung eines Systems der Schatzungen oder Erwerbs- und Besitzsteuern — die Fragen der Verbrauchssteuern mehr hinein ziehen müssen. Manche Streitpuncte der directen oder Erwerbsbesteuerung sind nur im Zusammenhang des ganzen Steuersystems und mit steter Rücksicht auf die Verbrauchssteuern zu lösen, so die Puncte betreffs Steuerfreiheit des Existenzminimums, proportionalen und progressiven Steuerfuss, höhere Besteuerung des fundirten Einkommens u. s. w. Es zeigt sich auch hier Stein's Auffassung richtig, dass man vom Steuersystem aus zu den Fragen der einzelnen Steuern übergehen muss. Auch die neueren Arbeiten Neumann's bringen kein eigenes System, wohl aber manche Bausteine dazu. So namentlich die grosse classificatorische Arbeit in dem Werke „die Steuer". — S. von Neueren sonst noch Laspeyres, Artikel Staatswirthschaft in Bluntschli's Staatswörterbuch X, 128 ff.; Eisenhart, Kunst der Besteuerung. Roscher, B. 2, K. 5, Cohn, B. 2, K. 4, Sax, Grundlegung, §. 84, Helferich im Schönberg'schen Handbuch, allgemeine Steuerlehre §. 16—17.

Am Wichtigsten ist neben und nach Stein für die theoretische Weiterarbeit an der finanzwissenschaftlichen Lehre vom Steuersystem aus der neuesten Fachliteratur Schäffle's Werk die „Grundsätze der Steuerpolitik". Hier werden die Steuerarten mit ihren einzelnen Gliedern, gerade der Aufgabe der Theorie in dieser Lehre gemäss, als organische Bestandtheile des (modernen) (Staats-) Steuersystems

behandelt, von diesem Gesichtspuncte aus characterisirt und kritisirt, demgemäss Anforderungen an diese Steuern, ihre Ausgestaltung, Ergänzung, Einrichtung gestellt und so ein theoretisch richtiges, practisch rationelles und brauchbares Steuersystem aufzubauen gesucht. Schäffle knüpft dabei namentlich an die Gliederung der Steuern in directe und indirecte und an seine, früher (S. 246) besprochene Auffassung dieses Unterschieds an. Indem er hiernach mit den directen Steuern die durchschnittliche, mit den indirecten die individuelle Leistungsfähigkeit der Steuerkräfte erfassen will, unter seinen „indirecten" Steuern neben den Verbrauchssteuern auch die Besteuerung der Kapitalisirung, bez. Steuern stellt, welche nach den Umständen umgelegt werden, aus denen man auf erfolgte Kapitalbildung schliessen kann, — d. h. wesentlich die „Verkehrssteuern", für die Schäffle nur, nicht passend, den Namen „Gebühren", „Gebührensteuern" braucht, — gelangt er zu einem von seinem Standpuncte aus folgerichtigen, den verwickelten Erwerbs- und Verbrauchsverhältnissen des modernen Wirthschaftslebens sich anpassenden Steuersystem, das er nach allen Seiten begründet und rechtfertigt. Doctrinärer Ausschluss einzelner Steuerarten oder Glieder einer Steuerart, wegen der Mängel einer oder eines solchen, liegt ihm fern, wenn er auch diese Mängel hervorhebt, aber nur, um danach Reformen der bestehenden Steuern, Ergänzungen durch einzelne Glieder zu begründen. So hält er namentlich an den Verbrauchssteuern, radicalen Abschaffungs-Velleitäten gegenüber, in richtiger Begrenzung fest, nicht minder aber an den directen Steuern. Hier bemängelt er nur scharf die Ertragssteuern, will aber dennoch auch diese und die ihnen zu Grunde liegenden Katasteroperationen beibehalten, doch sie, bez. die üblichen fünf grossen Ertragssteuern in eine allgemeine Personaleinkommensteuer, als die „directe Steuer", hinüberbilden, seiner principiellen Auffassung des Wesens und der Function der directen Steuer im Steuersystem gemäss. Ob das zu erreichen ist, bleibt freilich fraglich, und Neumann's hier einsetzende Kritik wohl zutreffend (Schmoller's Jahrbuch, V, Art. 2). Auch die Herstellung einer wirklich richtigen, nach der Leistungsfähigkeit individualisirenden „indirecten" Besteuerung, in den beiden Formen der Verbrauchs- und der Verkehrsbesteuerung, bleibt im Erfolg zweifelhaft. Aber Schäffle giebt viele vortreffliche Fingerzeige für die richtige Ausgestaltung und technische Einrichtung beider Steuergruppen und ihrer einzelnen Glieder. Besonders werthvoll und treffend ist die Construction des Verkehrssteuersystems („Gebührensystems") im Ganzen wie in den hier gegebenen vielen Einzelheiten. Dabei wird mit vollem Recht statt der lediglich juristisch-logischen eine steuerwissenschaftliche Feststellung, Begrenzung und Begründung des Gebiets der einzelnen „Rechtsgebühren" verlangt. Eine besonders wichtige Stelle räumt Schäffle der von ihm, nach seiner Terminologie, zu den indirecten Steuern und zu den „Gebühren" gerechneten Erbschaftssteuer ein. Ich kann ihm darin, wie in vielen Einzelheiten beistimmen. Nur bleiben mir eben Zweifel, ob und wie weit durch ein Steuersystem wie das Schäffle'sche das dem geistvollen und gedankenreichen Verfasser vorschwebende Ziel und Ideal der Gestaltung der Besteuerung erreicht werden kann? (Vgl. meine Besprechung des Schäffle'schen Werks in der „Allgemeinen Zeitung", Beilage Nr. 12 und 14, 1881.)

Auch Vocke baut in seiner Schrift „Abgaben u. s. w." ein Steuersystem des „Verfassungsstaats" auf, das er aus dessen Verhältnissen ableitet. Aber bei aller Anerkennung der vielseitigen und oft vortrefflichen Einzelausführungen über die einzelnen Steuerarten und Steuern und die diesen zu Grunde liegenden wirthschaftlichen Verhältnisse und Vorgänge, muss ich doch auch hier wieder hervorheben, dass der einseitige Standpunct des Verfassers in Betreff der Ausschliessung der Verbrauchs- und Verkehrssteuern, der indirecten Steuern überhaupt aus dem Steuerbegriff seinen Erörterungen eben präjudicirlich ist und eine unbefangene Würdigung der Vorzüge und Mängel jeder Gruppe, Art und einzelnen Steuer hindert. Denn das „Steuersystem" Vocke's kommt doch in letzter Consequenz seiner Anschauungen auf ein Ertrags- und Einkommensteuersystem hinaus, in welchem die Verbrauchs- und Verkehrssteuern keine bleibende Stelle haben, sondern höchstens als historische Durchgangsphasen geduldet werden. Dabei werden die inhärenten, weil im Wesen dieser Steuern liegenden Mängel der Ertrags- und der Einkommensteuern verkannt, erstere unbegreiflich günstig, die indirecten Steuern ebenso einseitig ungünstig beurtheilt, aber dabei auch das, was Schäffle, wenn auch seinerseits übertreibend und in zu optimistischer Auffassung, von den indirecten Steuern als einem „individualisirenden" Moment rühmt, viel zu wenig beachtet. Gerade Vocke's Werk hat mich

in meiner Ansicht von der Nothwendigkeit eines wahren Steuersystems bestärkt, das alle historischen Hauptglieder umfasst, aber nach einigen Seiten, besonders in der Richtung der Besteuerung oder Mehrbesteuerung von ganz oder fast ganz arbeitslosem, „ökonomisch persönlich nicht verdientem" Erwerb, planmässig weiter auszubilden und freilich auch von unrichtigen historischen Auswüchsen des Fiscalismus (besonders in der Verbrauchs-, theilweise auch in der Verkehrsbesteuerung) zu reinigen ist. (Vgl. meine mehrfach genannte Besprechung des Vocke'schen Werks in der Tübinger Zeitschrift 1887.)

Robert Meyer prüft in dem Schlussabschnitt seiner „Principien" die einzelnen Steuerarten auf ihre Uebereinstimmung mit dem Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und nach der Gleichheit der Opfer, geht dabei u. A. auf die Fragen der Besteuerung der „nicht erworbenen Einkommen- und Vermögenszugänge" („Erwerb aus Anfall") näher ein, und kommt so zur Aufstellung gewisser Anforderungen an das ganze Steuersystem (besonders „Principien" §. 55—65). Mannigfach beachtenswerthe Erörterungen.

So vielerlei Anregungen auch für den Gegenstand dieses Kapitels ich den genannten neueren Arbeiten, besonders Schäffle's, verdanke, so habe ich doch keinen Anlass gefunden, sachlich tiefer greifende Veränderungen im Inhalt dieses Kapitels gegen die 1. Auflage vorzunehmen. Einzelnes ist gelegentlich anders gefasst, schärfer formulirt, besser und allseitiger zu begründen gesucht worden. Einer Auseinandersetzung mit abweichenden Ansichten anderer Autoren waren aber Schranken geboten.

Noch sei bemerkt, dass dieses Kapitel schliesslich nach genauer Erwägung dem folgenden fünften von der Steuerverwaltung vorangestellt worden ist. Auch für die umgekehrte, in einer Hinsicht systematisch richtigere Reihenfolge beider Kapitel sprechen Gründe. Aber in beiden Fällen sind wechselseitige Bezugnahmen nothwendig und in der jetzigen Anordnung doch noch etwas weniger. Das gab den Ausschlag.

Vornemlich zu diesem Kapitel, aber nicht allein zu ihm, gehört auch der geschichtliche Abschnitt im 3. Bande und als Beispiele grossartiger concreter Steuersysteme die Darstellung der britischen und französischen Besteuerung daselbst (s. Vortwort zu Band III).

Erster Hauptabschnitt.

Die Uebereinstimmung des Steuersystems mit den Steuerprincipien.

I. — §. 194. Das Problem des Steuersystems.

Die bisherigen Erörterungen haben wiederholt von verschiedenen Gesichtspuncten der Betrachtung aus zu dem Ergebniss geführt, dass eine einzige, wie immer geartete Steuer nicht dazu geeignet ist, den grossen Bedarf eines entwickelteren Gemeinwesens, namentlich des Staats selbst, in den verwickelten Besitz- und Erwerbsverhältnissen der modernen, überwiegend privatwirthschaftlich organisirten Volkswirthschaften zu decken, wo sich das Volkseinkommen in den Einzeleinkommen so ausserordentlich nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ differenzirt. Es folgt dies nothwendig aus der Erwägung der Aufgaben, welche die Besteuerung zu erfüllen hat.

Sie soll nach den zuvörderst maassgebenden finanzpolitischen Grundsätzen den öffentlichen Bedarf, soweit dafür nicht andere Mittel vorhanden und zulässig sind, mit

Sicherheit zu decken gestatten, aber unter möglichster Berücksichtigung der volkswirthschaftlichen, der Gerechtigkeits- und der Grundsätze der Steuerverwaltung. Das vermag eine einzige Steuer schwerlich überhaupt je zu thun, jedenfalls nicht in der entwickelten Volkswirthschaft auf der Grundlage unserer Rechtsordnung. Wahrscheinlich liesse sich, auch wenn alle anderen Rücksichten zurückträten, ein irgend grösserer Bedarf durch eine einzige Steuer überhaupt nicht bestreiten, keine irgend denkbare Steuer sich dafür entsprechend ergiebig machen. Jene genannten anderen Rücksichten dürfen aber immer nur so weit zurücktreten, als es zur Deckung des Bedarfs unvermeidlich ist. Die Verbindung mehrerer Steuern zu diesem letzteren Zweck ist geboten, weil dann jene Rücksichten leichter zu nehmen sind und doch zugleich, ja gerade deswegen, der finanzielle Zweck der Besteuerung leichter und sicherer erreicht wird.

So muss denn die Theorie grundsätzlich das fordern, was die geschichtliche Entwicklung, wenn schon den für die Bildung des Steuerrechts maassgebenden Factoren vielfach nur halb bewusst, auch überall bei steigendem, anderweit nicht gedecktem öffentlichen Bedarf und in complicirteren Wirthschaftsverhältnissen mit sich zubringen strebt: die Verbindung einer Anzahl verschiedenartiger Steuern zu einem Steuersystem, d. h. einer solchen Combination von Steuern, welche die Deckung des Bedarfs unter gleichzeitiger möglichster Berücksichtigung aller obersten Besteuerungsgrundsätze sichert (§. 91, 165).

Die rationelle Praxis der Steuerrechtsbildung und der Ausführung der Besteuerung in der modernen „staatsbürgerlichen" Periode hat dieses niemals ganz fehlende Ziel nur mit immer klarerem Bewusstsein und immer grösserer Folgerichtigkeit aufgestellt. Die Theorie muss ihr in der Lösung dieser Aufgabe zu Hilfe kommen. Sie muss aber zugleich diejenigen Forderungen in Bezug auf das Steuersystem vertreten, welche aus der Anerkennung der socialpolitischen neben der rein finanziellen Besteuerung folgen und auch in der Praxis oder im Steuerrecht in der beginnenden „socialen" Epoche der Besteuerung bereits mehrfach zu einer, wenn auch noch schüchternen, Anerkennung gelangen.

Das Streben nach einem Steuersystem in Theorie und Praxis ist somit nicht Etwas, das nur in der „willkürlichen", „fehlerhaften" geschichtlichen Entwicklung und jetzigen Gestaltung der Besteuerung begründet wäre und mit der Verwirklichung einer „einzigen Steuer" seinen Zweck verlöre. Gerade eine Mehrheit und selbst Vielheit und eine Verschiedenartigkeit oder Mannigfaltigkeit der Steuern ist eine nothwendige Folge der Entwicklung des öffentlichen Bedarfs und des (wenigstens relativ) steigenden Mangels an anderen Einnahmen einer- und der Entwicklung der Volkswirthschaft anderseits. Und das Streben, eine solche Reihe von Steuern zu einem Steuersystem richtig zu verbinden, ist wieder die nothwendige Folge der wachsenden Einsicht in den Zusammenhang der wirthschaftlichen Dinge, der steigenden Fähigkeit, steuertechnische Schwierigkeiten zu lösen und des Ein-

flusses der Gerechtigkeitsideen und Rechtsanschauungen über Steuervertheilung. Nach diesen Momenten, namentlich nach den letztgenannten, wechseln denn auch wieder die Anforderungen an das Steuersystem. Dieses ist etwas Organisches, sich stetig Fortbildendes, das, wie der öffentliche Bedarf und das Wirthschaftsleben selbst, daher auch niemals einen endgiltigen Abschluss seiner Entwicklung erreichen kann.

Das Streben der Physiokraten nach dem impôt unique, der einzigen allgemeinen Grundsteuer, war die Consequenz ihrer einseitigen Lehre vom produit net nur in der Bodenarbeit. (S. Rau, Volkswirthschaftslehre, 8. Aufl. I, §. 41.) Ueber die Versuche der Verwirklichung der physiokratischen einzigen Grundsteuer in einigen badischen Dörfern s. v. Drais, Baden unter Karl Friedrich, I, 315; Schlettwein, Archiv III, 480, IV, 264, V, 34 und neuerdings Emminghaus in Hildebrand's Jahrbüchern XIX, 1. Uebrigens haben die Physiokraten selbst nicht allgemein diese Steuer vertreten. Mirabeau père verlangt z. B. (in seiner théorie de l'impôt), 1760 für Frankreich zwei directe Steuern, eine Grundsteuer, die $^1/_3$, eine Einkommensteuer nach Personen und Feuerstellen, die $^2/_3$ des Bedarfs aufbringen solle. v. Scheel (in seinem Artikel über Turgot, Tübinger Zeitschrift 1868, S. 255), bemerkt auch nicht unrichtig, die physiokratische einzige Steuer verliere viel von ihrer Sonderbarkeit, wenn man sich die physiokratische Ordnung über die ganze Welt verbreitet denke. Beleuchtung des physiokratischen Satzes durch Canard's principes d'économie politique und Jacob, Finanzwissenschaft II, §. 502 ff. — Des Planes einer einzigen Mahlsteuer von einem spanischen Finanzmann erwähnt Rau §. 278 nach Delecourt, de trib. ac vectig. p. 60.

In neuerer Zeit ist eine „einzige allgemeine Einkommensteuer“ von Einzelnen und von ganzen politischen Parteien wohl befürwortet worden, um mit dem geschichtlich überkommenen Chaos von Steuern aufzuräumen, durch eine solche „einfache“ Steuer an Verwaltungs- und Erhebungskosten zu sparen und weil man speciell nur so eine gerechte Steuervertheilung bewerkstelligen zu können glaubte. Indessen konnte nur der finanztheoretische Dilettantismus eine solche Forderung stellen. Die Schwierigkeiten der richtigen Festsetzung der individuellen Einkommen werden hier ganz unterschätzt. Sie sind aber noch viel grösser als jetzt, wo besten Falles, wie in Preussen, England eine kleine Quote ($^1/_{10}$—$^1/_7$) des gesammten Steuerertrags durch diese Steuer gedeckt wird, weil die Fehler der Vertheilung dann unerträglich würden. Wichtiger aber noch ist der Einwand, dass sich das Nationaleinkommen vor Allem auch qualitativ mit der Entwicklung der Volkswirthschaft so ausserordentlich differenzirt (Rodbertus). Eine einzige allgemeine Einkommensteuer, selbst auf Grund richtiger Festsetzung der Höhe der Einkommen, würde deshalb ganz unzureichend sein. Auch die Socialdemokratie hat dies völlig übersehen, wenn sie für die „Uebergangszeit der bestehenden wirthschaftlichen Rechtsordnung“, bevor man im „reinen Socialstaate“ bloss Arbeitseinkommen habe, für eine solche Steuer mit progressivem Steuerfuss plaidirt. Eine nach ihren „socialistischen Grundsätzen“ gerechte Besteuerung würde dadurch nicht erzielt werden. — Plan einer allgemeinen Verbrauchssteuer an Stelle zahlreicher einzelner Steuern bei Pfeiffer.

Die Unmöglichkeit, in einem modernen Staate grossen Finanzbedarfs mit einem aus wenigen Hauptsteuern, namentlich wesentlich nur aus directen Ertrags-, etwas Verkehrssteuern und Einfuhrzöllen bestehenden „einfachen“ Steuersystem, das also immer noch von einer „einzigen Steuer“ weit entfernt wäre, auszukommen, hat sich in Frankreich in der ersten Revolution auch practisch gezeigt. Die bezüglichen Versuche scheiterten gänzlich, und nicht an den Zeitverhältnissen, sondern an dem immanenten Fehler des Plans (s. Fin. III, §. 167 ff.).

II. — §. 195. Die obersten Steuerprincipien als leitende Richtschnur für die Bildung des Steuersystems.

A. Das Steuersystem muss zunächst den früher aufgestellten

beiden finanzpolitischen Grundsätzen und practischen Postulaten entsprechen: es muss im Gesammtertrage der Steuern, aus denen es besteht, ausreichend und es muss beweglich genug sein (§. 128). Diese Anforderungen an das Steuersystem sind allen anderen voran zu stellen und sind von wesentlichem Einfluss auf die Wahl der Steuergattungen, der einzelnen Steuern, der Erhebungssysteme und Veranlagungsformen.

Der Vorrang der beiden finanzpolitischen Grundsätze auch vor den volkswirthschaftlichen und selbst vor den Principien der gerechten Steuervertheilung ist früher schon begründet worden (§. 127). Die practische Nothwendigkeit dieses Vorrangs ist unbestreitbar und wird überall von der Geschichte der Besteuerung bestätigt. Sie lässt sich aber auch wissenschaftlich vollkommen rechtfertigen, — freilich unter einer Voraussetzung, welche jedoch für alle wissenschaftlichen Erörterungen über Finanzwesen gemacht werden muss, speciell für die hier mitspielende, bereits im ersten Bande entwickelte Theorie der Deckung des Finanzbedarfs (Fin. I, Buch 1, Kapitel 3). Es ist nemlich nothwendig von der Annahme auszugehen, dass dieser Bedarf nach seiner Höhe und nach der Zeit seines Hervortretens „richtig“ festgesetzt und dass andere Deckungsmittel nicht verfügbar oder principiell nicht zulässig seien. Alsdann bildet die Deckung dieses Bedarfs oder der betreffenden Quote desselben ein erstes Bedürfniss der Staats- und Rechtsordnung und der gemeinwirthschaftlichen Organisation der Volkswirthschaft, welches in der That allen anderen Rücksichten voran geht.

Vollständig klar ist dies nur zu erkennen, bedarf dann aber auch gar keines weiteren Beweises, wenn das Wesen und die Function des gemeinwirthschaftlichen und insbesondere des zwangsgemeinwirthschaftlichen Systems in der Volkswirthschaft richtig erfasst wird. Hier hängt diese Lehre fundamentalster Bedeutung, die Gemeinwirthschaftslehre, mit der Steuerlehre eng zusammen. An dieser Stelle muss es genügen, auf die Darstellung jener Lehre in unserer „Grundlegung“ und auf die Bezugnahme darauf bei der „Begründung der Besteuerung“ (§. 85 ff.) zu verweisen. „Das Ganze ist vor und über dem Theil“, das ist ein Satz, welcher hier seine Consequenzen zeigt. Es handelt sich bei der Besteuerung um die Erfüllung einer der wesentlichen Existenzbedingungen des Ganzen und damit freilich auch des Einzelnen, als Glieds dieses Ganzen. Diese Bedingungen sind nur zu erfüllen, wenn der Vorrang der finanzpolitischen Steuerprincipien vor allen anderen anerkannt wird. Davon ist eben deswegen bei der Bildung des Steuersystems auszugehen und demgemäss sind solche einzelne Steuern zu wählen, welche vor Allem diesen finanzpolitischen Grundsätzen entsprechen. Das ist u. A. von Vocke in seiner Polemik gegen mich so verkannt worden, obwohl er in seinem eigenen Werke mit dieser Polemik oft in Widerspruch kommt.

Dieselbe Auffassung des Zusammenhangs schwebt eigentlich bei einer scheinbar ganz anderen Forderung vor, nemlich dass die

Besteuerung in der richtigen Verwendung ihres Ertrags ihre innere principielle Rechtfertigung und zugleich ihre Begrenzung finde oder m. a. W. dass die (Re-) Productivität der Besteuerung zu verlangen sei, diese hänge aber von der Productivität der Verwendung ihres Ertrags ab.

S. oben §. 87. Werden die Ausdrücke „richtige Verwendung" und „Productivität" hier im richtigen Sinne genommen, so kann es sich um nichts Anderes handeln, als um die Anerkennung der Thatsache, dass der Steuerertrag die unbedingt erforderliche ökonomische Grundlage der vom Gesammtinteresse verlangten gemeinwirthschaftlichen Functionen, namentlich des Staats, bilde. Indem diese Functionen auch die Voraussetzung und das fördernde Hilfsmittel aller einzelwirthschaftlichen productiven Thätigkeit sind, schafft sich dann auch der Einzelne in seiner Steuer gleichzeitig die Bedingungen seiner Productivität. Der Fehler ist nur, dass, wenn von der Productivität der Besteuerung die Rede ist, diese öfters in einem zu engen, auch zu materiellen Sinne genommen wird.

Es verschlägt nichts, dass in der Wirklichkeit freilich die Verwendung des Steuerertrags oder die Feststellung des Finanzbedarfs nicht immer die „richtigen", in dem dargelegten Sinne „productiven" sind.

Gegen das Vorkommen unpassender öffentlicher Thätigkeiten, zu grosser Kostspieligkeit derselben u. s. w. sind die Garantieen anderswo zu suchen, im öffentlichen Recht. Budgetrecht. Der grundsätzliche Vorrang der finanzpolitischen Principien wird durch Mängel auf diesem Gebiete nicht aufgehoben. Selbst im concreten Falle der Praxis würde Alles noch schlimmer, wenn neben einer unrichtigen Regelung der öffentlichen Ausgaben zugleich eine unzureichende Besteuerung einherginge und in Folge davon die Finanzlage sich verschlechterte.

Die Geeignetheit u. s. w., den beiden finanzpolitischen Grundsätzen zu entsprechen, ist oben (§. 129) schon für einige Hauptarten der Steuern characterisirt worden. Weitere bezügliche Ausführungen erfolgen später in Verbindung mit der Aufstellung des Steuersystems selbst (H. A. 3 unten).

In Bezug auf die Bildung des Steuersystems ist hier nur hervorzuheben, dass die Verbindung verschiedenartiger Steuergattungen und Erhebungs- und Veranlagungssysteme u. s. w. gerade auch wieder zur sicheren und zweckmässigen Deckung des Finanzbedarfs geboten ist.

Da die einzelnen Steuern und die genannten Systeme auch in diesen Puncten verschiedene Vorzüge und Mängel besitzen, sich z. B. in verschiedenem Maasse der dauernden Richtung und der zeitlichen Schwankung des Finanzbedarfs anpassen, so muss das auch bei der Bildung des Steuersystems eines concreten Staats gebührend berücksichtigt werden. Die Theorie hat dafür die erforderlichen Fingerzeige zu geben, indem sie zeigt, wie Schatzungen und Verbrauchssteuern, Ertrags- und Einkommensteuern, Personal- und Realsteuern, directe und indirecte Besteuerung u. s. w. der gegenseitigen Ergänzung und der Ausgleichung ihrer Mängel bedürfen, was auf die Nothwendigkeit einer passenden Combination dieser Steuern im Steuersystem hinweist.

B. — §. 196. In zweiter Linie kommen die volkswirthschaftlichen Grundsätze für die Bildung des Steuersystems in Betracht. Letzteres muss danach so eingerichtet werden, dass die Besteuerung die richtige volks- und einzelwirthschaftliche Steuerquelle trifft und die Umstände berücksichtigt, welche für

die Ueberwälzung maassgebend sind; dass ferner die Production nicht mehr, als es durch die Besteuerung einmal unvermeidlich ist, beeinträchtigt und die Vertheilung des Productionsertrags nicht in volkswirthschaftlich nachtheiliger Weise beeinflusst wird.

1. Das richtige Steuersystem zur Belastung der wahren Steuerquelle.

Die normale volkswirthschaftliche Steuerquelle ist nach den früheren Erörterungen (§. 131 ff.) der Reinertrag der Volkswirthschaft oder das Volkseinkommen für die Staatsbesteuerung, die betreffende Quote jenes Reinertrags im einzelnen Landestheil für die Communalbesteuerung. Nur ausnahmsweise und vorübergehend kann das Nationalvermögen daneben mit als Steuerquelle in Betracht kommen. Das richtige, den volkswirthschaftlichen Steuerprincipien entsprechende Steuersystem muss daher vor Allem der zu treffenden volkswirthschaftlichen Steuerquelle, regelmässig also dem Reinertrag der Volks- (oder Volkstheil-) Wirthschaft nachgehen.

Auch zu diesem Zwecke ist wieder die Verbindung mehrerer und verschiedenartiger Steuern im Steuersystem nothwendig. Denn der Reinertrag der Volkswirthschaft oder das Volkseinkommen ist zwar ein ökonomisches Ganzes oder eine ökonomische Einheit (nicht bloss eine begriffliche Abstraction), aber bei uns kein rechtlich Ganzes oder Eines, sondern er zerfällt in eine unendliche Anzahl von qualitativ und quantitativ verschiedenen Antheilsrechten Einzelner. Diese Antheilsrechte beruhen auf dem Arbeitsantheil der Einzelnen, welche das Volkseinkommen producirten, als Arbeiter jeder Art, als Unternehmer u. s. w.; ferner auf dem (Privat-) Recht der Einzelnen an den sachlichen Productionsmitteln (Boden und Kapital), welche bei der Production des Nationaleinkommens mitwirkten. Für die Aufgabe eines volkswirthschaftlich richtigen Steuersystems zeigt sich daher hier wieder die Rechtsgrundlage der Volkswirthschaft von entscheidender Bedeutung.

Auch hier sind besonders Rodbertus' historische Auffassungen und principielle Erörterungen zu beachten. S. oben S. 268 und unten Hauptabschnitt 2. Auch Rodbertus, Normalarbeitstag, Tübinger Zeitschrift 1878, S. 331. Gelegentlich ähnliche Gedanken in Schäffle's neueren Schriften.

Nur in einer streng socialistischen oder — ein hierin bemerkenswerth ähnlicher Fall — in einer rein despotistischen Volkswirthschaft, mit voller Unfreiheit der gesammten Bevölkerung und ausschliesslichem Grund- und Kapitaleigenthum des Herrschers, würde der volkswirthschaftliche Reinertrag auch ein „rechtlich Ganzes“ sein. Der Aufwand für öffentliche Zwecke, oder das, was unter

solchen Verhältnissen denselben darstellte, würde hier sofort durch einen Abzug an diesem Totalertrag bestritten und dieser Abzugsposten wäre das Analogon unserer Besteuerung. Bei Volkswirthschaften mit einer freien grundbesitzenden und gewerbetreibenden Volksschicht, neben einer unfreien, fremden Boden bebauenden Volksmasse, theilt sich das Volkseinkommen zwar schon in eine grosse Anzahl verschiedenartiger Einzeleinkommen der Freien, Besitzenden und Herren. Es lässt sich aber bei diesen verhältnissmässig leichter fassen, weil vielfach Grund- und Kapitalrente noch nicht getrennt sind, grosse Grundherrschaften (Frohnhöfe) vorwalten, Creditgeschäfte noch wenig vorkommen und das Einkommen (richtiger: der zugewiesene oder als Erwerbsrest belassene Consumtionsbetrag) der Unfreien, wenn überhaupt, so beim Herren besteuert wird, da es rechtlich zu dessen Einkommen gehört (§. 118).

So war denn auch eine volkswirthschaftlich richtige Besteuerung in der antiken Welt wie im mittelalterlich-ständischen Staat einfacher und leichter zu verwirklichen.

Die Schwierigkeit wächst dagegen ausserordentlich in der weiter entwickelten, der modernen Volkswirthschaft mit ihrer ganz veränderten Rechtsgrundlage und ihrer ausgebildeten Arbeits-, Besitz- und Erwerbstheilung, ihrem Creditverkehr, ein ökonomisch-technisches und ein Rechtsmoment, welche sich gegenseitig bedingen. Denn die persönliche Freiheit der ganzen Bevölkerung, das Privateigenthum an den sachlichen Productionsmitteln oder das private Grund- und Kapitaleigenthum, die Creditgeschäfte, Darlehen, Pacht, Miethe, die Arbeitstheilung zwischen Stadt und Land, die Trennung der agrarischen, industriellen und mercantilen Thätigkeit, die Theilung jedes dieser Zweige in zahllose einzelne Unternehmungsgruppen, -Arten, -Formen und schliesslich Einzel-Unternehmungen, kurz alle die bekannten modernen Rechts- und Wirthschaftsverhältnisse unserer überwiegend privatwirthschaftlich organisirten Volkswirthschaften zerlegen das Eine Nationaleinkommen, die wahre und hauptsächliche volkswirthschaftliche Steuerquelle, in eine unendliche Anzahl rechtlich selbständiger Einzeleinkommen, oder den Einen volkswirthschaftlichen Reinertrag in eine Masse verschieden grosser und auf verschiedenen Privatrechtstiteln beruhender, insofern auch qualitativ verschiedener Antheilsrechte Einzelner daran.

Eben deshalb wird auch die Durchführung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Besteuerung gerade in der modernen Volkswirthschaft so schwierig (§. 165 ff.).

Für die Bildung des volkswirthschaftlich richtigen Steuersystems ist nun die ökonomische Einheit des Volkseinkommens zum Ausgangspunct zu nehmen. Daher müssen in diesem System solche Steuern vereinigt werden, welche die Einzeleinkommen oder die einzelwirthschaftlichen Erträge, als Antheile am Volkseinkommen, so treffen, dass dies letztere wirklich

vollständig als Steuerquelle in volkswirthschaftlich berechtigter Art und Umfang fungirt.

So zunächst im Staatssteuersystem.

Da die Volkswirthschaft eines Landes oder besser gesagt eines Staates kein abgeschlossenes Ganzes ist, sondern durch eine Menge von Besitzverhältnissen, Creditgeschäften und Arbeitsverbindungen herüber und hinüber mit den Angehörigen anderer Volkswirthschaften eng verknüpft ist, so ist es zweckmässig, selbst wohl geboten, eben zur Erfüllung jener Forderung auch im Staatssteuersystem vor Allem eine zweifache Art von Steuern zu verbinden: Objectsteuern, welche die Quellen der Erträge, bez. diese letzteren selbst, ohne Rücksicht auf das Rechtssubject, dem der Ertrag als Einkommen zufällt, und Subjectsteuern, welche das Einkommen bei dem dasselbe beziehenden Rechts- und Wirthschaftssubject treffen.

Als Steuern der ersten Art erscheinen die Real-, die Ertrags- und die Verkehrssteuern (letztere zum Theil in Anschluss an oder verknüpft mit Gebühren oder halb gebühren-, halb steuerartigen Abgaben, §. 32 ff.); als Steuern der zweiten Art die Personal-, die eigentlichen nominellen Einkommen- und etwaigen (gleichfalls nominellen) Vermögenssteuern und die Verbrauchssteuern. Je mehr sich die Volkswirthschaften wirklich durch immer regeren Personen- und Wirthschaftsverkehr, besonders auch durch internationale Creditverhältnisse zu einer neuen Wirthschaftseinheit in der Weltwirthschaft entwickeln, desto zwingender wird aus volkswirthschaftlichen Gründen, um die wahre volkswirthschaftliche Steuerquelle richtig zu benutzen (und zugleich aus Gründen der Gerechtigkeit, um die Steuer nach den Principien der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit richtig zu vertheilen) ein solches aus Object- und Subjectsteuern combinirtes Steuersystem, das dann in seiner speciellen Gestaltung nur wieder dem Wechsel der berührten Verhältnisse folgen muss.

So aber in noch höherem Maasse im Communalsteuersystem.

Denn hier ist vollends die Verkettung der Besitz-, Credit- und Arbeitsverhältnisse eine so innige zwischen den verschiedenen Landestheilen und Gemeinden und wird in der modernen Volkswirthschaft bei steigender Arbeitstheilung, industrieller Entwicklung, Ausdehnung des Pachtbetriebs auf dem Lande, des Miethwohnungswesens in den Städten, des Creditwesens, bei Freizügigkeit und Wanderung der Bevölkerung immer inniger. Nur die rationelle Verbindung von Subject- und Objectsteuern führt hier zu einer volkswirthschaftlich haltbaren und gerechten Besteuerung, wie dies früher in der Lehre von der Allgemeinheit der Besteuerung ausgeführt worden ist (§. 170, 173).

Nach ähnlichen Gesichtspuncten ist das Steuersystem einzurichten, wenn es sich ausnahmsweise einmal um eine reelle Besteuerung des Volksvermögens als Steuerquelle handelt. Eine solche Besteuerung muss mit aus Objectsteuern bestehen, um ihre Aufgabe zu lösen.

§. 197. — 2. Das volkswirthschaftlich richtige Steuersystem zur Besteuerung der richtigen Steuerträger, d. h. der Personen, welche nach den volkswirthschaftlichen und den Gerechtigkeitsprincipien die wahren Steuerträger sein sollen.

Hier treffen Anforderungen, welche aus diesen beiderlei Principien für die Bildung des Steuersystems abzuleiten sind, zusammen.

Das Steuersystem muss hier nach Möglichkeit der Steuerüberwälzung Rechnung tragen: d. h. den allgemeinen Regeln (§. 145 ff, 151—153), welche sich für die hier vorhandenen Tendenzen aufstellen lassen, und den speciellen Umständen, welche im concreten Fall nach den Verhältnissen der Zeit, der Volkswirthschaft und der Rechtsordnung bei jeder Steuerart mit darüber entscheiden, ob und wie weit jene Tendenzen sich nun auch verwirklichen. Soweit es die immer vorangehende Rücksicht auf die Deckung des Finanzbedarfs zulässt, muss daher bei der Bildung des Steuersystems nach solchen Steuer- und Steuererhebungs- und Veranlagungsarten gestrebt werden, welche mit thunlichster Sicherheit denjenigen auch wirklich treffen, der in Gemässheit der volkswirthschaftlichen und Gerechtigkeitsprincipien getroffen werden soll, und in dem Verhältniss, wie es hiernach richtig ist.

Wenn demnach im Steuersystem aus Rücksicht auf die nothwendige Deckung des Bedarfs sich Steuern finden, welche gewisse Classen und Einzelne von vorneherein oder mittelst Ueberwälzungsvorgängen stärker belasten, als der Gleichmässigkeit oder der Höhe des Antheils entspricht, welchen dieselben vom Volkseinkommen beziehen, so müssen nothwendig andere Steuern in das System aufgenommen werden, welche eine Ausgleichung herbeiführen.

So verhält es sich namentlich in dem practisch wichtigsten Falle der indirecten Verbrauchssteuern auf verbreitetere Gegenstände des Consums. Diese Steuern fallen durch Ueberwälzung meistens auf den Consumenten und werden nur sehr schwer und unsicher von ihm weiter fort- oder rückgewälzt (§. 153). Sie beanspruchen dann in manchen Fällen eine grössere Quote vom Einkommen des „kleinen Mannes", als von demjenigen des wohlhabenderen. Können sie trotz dieser und ihrer sonstigen Mängel nicht entbehrt werden, — und so liegt die Sachlage in Wirklichkeit regelmässig — so verlangen sie auch bei der Proportionalbesteuerung eine Ergänzung im Steuersystem durch Aufnahme von anderen, namentlich directen (nominellen) Einkommensteuern mit steigenden Sätzen für das grössere Einkommen.

Wird das socialpolitische Princip anerkannt, so muss die Ergänzung finanziell unentbehrlicher Verbrauchssteuern der genannten Art durch Einkommen- und ähnliche Steuern mit noch entsprechend höheren Sätzen erfolgen.

Ferner sind für die Bildung des richtigen Steuersystems namentlich die directe und indirecte Besteuerung (im ersten Sinne des Worts, nach §. 97) sorgfältig zu prüfen: so ob bei jener die nicht beabsichtigte oder wenigstens die nicht vorausgesehene Ueberwälzung nicht doch vorkommt und ob die gewollte und gemuthmaasste Ueberwälzung bei dieser auch wirklich eintritt, und in beiden Fällen, in welchem Maasse; wie es sich mit der Weiterwälzung verhält u. s. w. und wer daher und in welchem Maasse Jemand schliesslich wirklich Steuerträger bleibt oder wird. Danach sind dann wieder Modificationen, oder wenn diese nicht möglich oder nicht ausreichend, entsprechende Ergänzungen des Steuersystems durch andere Steuern erforderlich.

Im Ganzen ist nach dem Ergebniss unserer früheren Untersuchung der Ueberwälzung (§. 155) immer möglichst nach einem solchen Steuersystem zu streben, welches nicht erst durch eine verwickelte, in ihren Wirkungen stets unsichere Ueberwälzung volkswirthschaftlich richtig und gleichmässig werden muss. Leider erlauben die finanziellen Rücksichten nur nicht den Ausschluss der grossen indirecten Verbrauchssteuern mit ihrem complicirten Ueberwälzungsprocess und mancher anderen, in dieser Beziehung bedenklichen Steuern. Darum muss wieder das ganze Steuersystem selbst viel verwickelter werden, weil nun gerade ausgleichende und ergänzende Bestandtheile aufzunehmen sind. Aber je sorgfältiger die Wahl der letzteren ausfällt, desto mehr wird doch das ganze Steuersystem auch den volkswirthschaftlichen Anforderungen entsprechen.

§. 198. — 3. Die Bildung des Steuersystems mit Rücksicht auf die Productions- und Vertheilungsinteressen in der Volkswirthschaft.

Das einzel- und das volkswirthschaftliche Productionsinteresse fällt freilich nicht immer zusammen. Daher ist nicht jeder Einwand gegen eine Steuer wegen der Verletzung eines einzelwirthschaftlichen Productionsinteresses, z. B. gegen den und den Zoll oder die und die vom Producenten vorzuschiessende Verbrauchssteuer oder gegen die specielle Einrichtung einer Steuer beweiskräftig. Auch muss selbst ein triftiger Einwand oft verstummen, weil eben keine andere Steuer den finanziellen Zweck erfüllt. Aber in vielen Fällen deckt sich doch auch das einzel- und das volkswirthschaftliche Productionsinteresse und steht kein

entscheidendes finanzielles Bedenken in Bezug auf die gewünschte Aufhebung, Ersetzung oder Abänderung einer Steuer im Wege. Hier wird mit vollem Rechte eine entsprechende Umgestaltung im Steuersystem hinsichtlich der Wahl oder der Erhebungs- und Veranlagungsart u. s. w. einer Steuer als volkswirthschaftlich begründet erscheinen.

Nach diesem Gesichtspunct sind namentlich oft bei Zöllen und inländischen indirecten Steuern Reformen geboten, sowohl in der Wahl der besteuerten Artikel, wie im Verfahren bei der Feststellung, Erhebung u. s. w., z. B. um die Entwicklung der Technik der Production nicht unnöthig zu hemmen; ähnlich mitunter auch bei den Ertrags- und Verkehrssteuern.

Endlich haben auch die zunächst bloss einzelwirthschaftlichen Productionsinteressen einen begründeten Anspruch, soweit beachtet zu werden, als es ohne Widerspruch mit den leitenden Grundsätzen der Besteuerung möglich ist: so wiederum öfters bei den eben erwähnten Steuerarten und bei manchen einzelnen Puncten der inneren technischen Einrichtung.

Auf die thunlichste Berücksichtigung der Productionsinteressen laufen zum Theil auch die Anforderungen hinaus, welche nach den Principien richtiger Steuerverwaltung an die Besteuerung zu stellen sind (§. 126, 189 ff.). Der Grundsatz der Bestimmtheit und mehr noch der der Bequemlichkeit der Besteuerung führt hier mehrfach zu Folgerungen und Forderungen, wie die vorhin angedeuteten.

Dass die Besteuerung endlich nicht in einer den Principien der Gerechtigkeit widersprechenden Weise in die Vertheilung des Volkseinkommens (und damit auch des Volksvermögens) eingreife, ist immer zugleich auch ein wichtiges volkswirthschaftliches Interesse.

Denn der hierbei etwa entstehende Druck der Steuer hemmt die richtige Befriedigung der Bedürfnisse, damit die gesammte Entwicklung der also getroffenen Besteuerten, lähmt die Erwerbs- und Sparthätigkeit, verletzt das Rechtsgefühl und übt dadurch direct und indirect nachtheilige Wirkungen auf die Volkswirthschaft aus. So wird es sich nur zu leicht mit schweren Verbrauchssteuern auf Massenartikel verhalten (§. 187.).

Nur darf wieder nicht übersehen werden, dass „Gerechtigkeit in Steuersachen" eben etwas Relatives (§. 158) ist und sich namentlich verschieden gestaltet, je nachdem der socialpolitische Gesichtspunct anerkannt wird oder nicht. Der übliche Einwand gegen diesen letzteren, dass ein Eingriff der Besteuerung in die bestehende Einkommenvertheilung volkswirthschaftlich nothwendig nachtheilig wirke, überschiesst das Ziel. Es wird dabei das Interesse der Volks- und der etwa betroffenen Einzelwirthschaften ohne Weiteres identificirt und das Interesse der absichtlich begünstigten Einzelwirthschaften hintangesetzt, das hier, voraussetzungsweise, gerade das volkswirthschaftliche Interesse darstellt.

C. — §. 199. Die Gerechtigkeitsprincipien.

Sie kommen für die Bildung des Steuersystems einmal in ihrem vielfachen Zusammenhang mit den richtigen volkswirthschaftlichen Grundsätzen der Besteuerung, sodann auch selbständig für sich in Betracht.

1. In ersterer Hinsicht können sie gleichzeitig mit jenen Grundsätzen berücksichtigt werden, wie dies in den vorausgehenden Erörterungen schon geschehen ist.

Namentlich ist das Princip und Postulat der Allgemeinheit der Besteuerung in seinen wirthschaftlichen Consequenzen wesentlich identisch mit dem Grundsatz der vollständigen Besteuerung der richtigen volkswirthschaftlichen Steuerquelle, des Volkseinkommens. Hier besteht dann die Aufgabe darin, das letztere in allen Kanälen, in welche es sich im Verkehr vertheilt, zu verfolgen, d. h. es in der Form des Einzeleinkommens aufzusuchen. Der Grundsatz der Gleichmässigkeit ferner lässt sich nach der einen und der wichtigsten Seite nur in Anknüpfung an den Begriff der wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit verstehen und durchführen (§. 183 ff.). Zu dem Behufe muss dieser Begriff analysirt und gezeigt werden, wie nach der Art und Höhe des Einkommens und nach der ganzen Erwerbsart u. s. w. diese Leistungsfähigkeit verschieden ist.

Man hat es daher bei den beiden Principien der gerechten Steuervertheilung immer auch mit ökonomischen Postulaten und Problemen zu thun.

2. Soweit jene Principien aber eine selbständige Bedeutung beanspruchen dürfen, kann ihnen doch nur eine Stelle in dritter Linie, nach den finanzpolitischen und den volkswirthschaftlichen Steuerprincipien, für die Bildung des Steuersystems zugestanden werden: insofern müssen sie also zurücktreten.

Ein Satz, den wiederum wegen seiner inneren Nothwendigkeit die Praxis wohl auch immer anerkannt, den aber die Theorie, gerade auch in der neueren Wissenschaft seit A. Smith, öfters übersehen hat. Zuerst hat das Steuersystem mit absoluter Nothwendigkeit seinen Zweck zu erfüllen: den Finanzbedarf zu decken, und zwar möglichst nach richtigen volkswirthschaftlichen Grundsätzen, wovon die sichere Erreichung jenes finanziellen Zwecks und die hierfür erforderliche Nachhaltigkeit der nationalen Steuerkraft mit abhängt. Hier liegt ein primäres Interesse des Ganzen vor. Erst danach kommen die Einzelinteressen in Betracht, welche gerechte Steuervertheilung erheischen, aber mit Recht nur soweit, als sich dies mit der finanziellen Ausreichendheit und der volkswirthschaftlichen Richtigkeit des Steuersystems verbinden lässt (§. 127).

Es ist danach eine unrichtige theoretische Forderung, allem voran „gerechte“ Steuervertheilung im Steuersystem zu verlangen und auf den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit dies System aufbauen, nach diesen Grundsätzen in erster Linie die Steuergattungen und die einzelnen Steuern wählen und deren technische Einrichtung bestimmen zu wollen. Vielmehr muss, wie nach Ausweis der Steuergeschichte es auch die Praxis stets gethan hat und unvermeidlich thut, der Aufbau des Steuersystems nach den finanzpolitischen und volks-

wirthschaftlichen Principien erfolgen und kann erst der Ausbau nach der Richtschnur vor sich gehen, welche die Gerechtigkeitsprincipien angeben (§. 156 ff.). Diese letztere Richtschnur muss alsdann aber allerdings auch möglichst befolgt werden, und zwar auch im Gemeinschaftsinteresse, denn sicherlich ist „Erfüllung der Gerechtigkeit" nicht bloss um der Einzelnen, sondern auch um des Ganzen willen ein ethisches Gebot.

Demgemäss sind die Hauptsteuern des Systems, die eigentlichen Grundpfeiler desselben, zu wählen und sind dieselben nach den Gesichtspuncten, welche sich aus den finanzpolitischen und volkswirthschaftlichen Grundsätzen ergeben, technisch einzurichten. Alle weiteren Anforderungen, welche vom Standpunct der Gerechtigkeit aus zu stellen sind und nicht schon durch die Erfüllung der volkswirthschaftlichen Postulate von selbst mit befriedigt werden, müssen sich darauf beschränken, in dem dergestalt aufgebauten Steuersystem Modificationen in den Steuern und Steuereinrichtungen desselben und abermals Ergänzungen durch weitere einzelne Steuern u. dgl. m. eintreten zu lassen.

Die geschichtliche Entwicklung der Besteuerung zeigt auch, dass dies der Gang der Dinge bei Culturvölkern war, welche wirthschaftlich, politisch und socialpolitisch, daher auch in den Rechtsanschauungen vorwärts schritten.

Die älteren roheren Steuersysteme sehen wesentlich nur auf die Gewinnung des Steuerertrags, mit oberflächlicher Rücksicht auf die volkswirthschaftlichen Wirkungen und Voraussetzungen der Besteuerung, auf gerechte Steuervertheilung und auf steuer- oder verwaltungstechnisch zweckmässige Einrichtung der Steuern. Dann werden allmählich mit der Erkenntniss der volkswirthschaftlichen Dinge, mit der Aenderung der politischen Lage und Classenordnung der Bevölkerung und mit dem Fortschritt des Rechtsgefühls jene anderen Rücksichten mehr genommen und treten, auch unabhängig von dem Zwang, für einen erhöheten Finanzbedarf zu sorgen, Reformen des Steuersystems oder eben ein „Ausbau" desselben ein, wobei der leitende Gedanke ist: keine oder nur nebenbei eine Erhöhung, sondern eine volkswirthschaftlich richtigere und gerechtere Vertheilung und technisch zweckmässigere Einrichtung der Besteuerung.

Wie diese thatsächliche Entwicklung aber es auch belegt — namentlich die überall auf der Tagesordnung befindlichen „Steuerreformen" unseres Jahrhunderts bezeugen es, — so schafft dann gerade auch die Steigerung des Volkseinkommens, die Folge der verbesserten Productionstechnik, die ökonomische Möglichkeit einer gerechteren, d. h. dem veränderten und entwickelteren Rechtsgefühl der civilisirten Welt entsprechenderen Steuervertheilung.

Hier gilt für letztere etwas Aehnliches, wie auf höheren Wirthschafts- und Bildungsstufen, bei grösserem Volksreichthum für die Vertheilung des Volkseinkommens

überhaupt. Die tiefere ökonomische Begründung und Rechtfertigung einer sehr ungleichen Vertheilung und derjenigen Gestaltung der Rechtsordnung, welche mit ihren Rechtsinstituten, wie der Sclaverei, Leibeigenschaft, der Grundherrschaft, den gewerblichen und mercantilen Privilegien und Monopolen u. s. w., die Grundlage dieser Ungleichheit der Vertheilung ist, liegt eben in der Kleinheit des Volkseinkommens und in der geringen Ausbildung der Technik. Hier kann ökonomisch erst ein Wandel eintreten mit entsprechenden Fortschritten und darf auch ein solcher erst dann gefordert werden. (S. die bezüglichen Ausführungen, namentlich über den Einfluss der Technik, in der zweiten Auflage meiner Grundlegung §. 104 ff., und überhaupt den ganzen dortigen 5. Hauptabschnitt S. 134 ff.)

Ebenso verhält es sich mit der „gerechteren" Steuervertheilung im Steuersystem: eine Verbesserung der ökonomischen Lage der Massen des Volks gestattet es bei grösserer Volkszahl und Volksdichtigkeit, auch durch kleine Steuerbeiträge des Einzelnen (z. B. in einem System passender Verbrauchssteuern) in Verbindung mit anderen Steuern für die Sicherung der Deckung des Finanzbedarfs genügend zu sorgen und nunmehr gerade das Steuersystem so „auszubauen", dass es die Steuerlast gerechter vertheilt.

Auf solchen höheren wirthschaftlichen Entwicklungsstufen ist dann auch die ökonomische Möglichkeit und damit die richtige Zeit und Rechtfertigung einer socialpolitischen Besteuerung gekommen: jetzt erst, aber jetzt auch wirklich ohne Bedenken für die Entwicklung der Volkswirthschaft und Cultur. Das führt dann, wie unsere Zeit auch lehrt, zu veränderten Rechtsanschauungen über gerechte, gleichmässige Besteuerung und kündet in der „Volksseele" den Eintritt der socialen Steuerepoche an (§. 156 ff.).

§. 200. Die Art und Weise der Befolgung der beiden Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit im Steuersystem anlangend, soweit letztere eben zur Geltung kommen können und sollen, müssen zunächst im Einzelnen die Anforderungen gestellt und im concreten Fall geprüft werden, welche in den früheren, diesen Principien gewidmeten Abschnitten erörtert worden sind. Besonders wichtig ist dabei wieder die theoretische und practische Untersuchung der Ueberwälzung. Je nach dem Ergebniss dieser Untersuchung sind Reformen des bestehenden, wenn auch finanzpolitisch erprobten und sonst volkswirthschaftlich richtigen Steuersystems vorzunehmen, und zwar in verschiedenem Umfange und in verschiedener Art vom rein finanziellen und, wenn er überhaupt schon für zulässig gelten darf, vom socialpolitischen Standpuncte aus.

Ist es nach gebührender Rücksicht auf die finanzpolitischen Grundsätze und im concreten Fall auf die specielle Finanzlage erlaubt, so kann bei bisher thatsächlich relativ stärkerer Belastung der unteren Volksclassen auch in der rein finanziellen Besteuerung eine Erleichterung derselben in der Steuerlast vorgenommen werden, wenn gleichzeitig die besitzenden oder die Schichten höherer Einkommenbezüge den etwaigen Ausfall im Gesammtertrage der Steuer zu decken vermögen, — denn von einer absoluten Verminderung des letzteren kann bei

der regelmässigen Entwicklung des Finanzbedarfs und der sonstigen ordentlichen Einnahmen nur ausnahmsweise die Rede sein.

Jene Erleichterung lässt sich erzielen durch eingeschränktere Anwendung des Princips der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit, indem z. B. die unteren Classen von gewissen directen Schatzungen befreit oder darin ermässigt oder die Verbrauchssteuern für gewisse Massenartikel beseitigt oder herabgesetzt, dagegen die höheren Classen, um wenigstens die proportionale Einkommenbesteuerung wirklich herzustellen, durch strengere Durchführung und angemessene Progressivsätze der (nominellen) Einkommensteuern, Einfügung von Ertrags- und Verkehrssteuern, Ausdehnung der Verbrauchssteuern und Erhöhung ihrer Sätze für Genussmittel dieser Classen u. a. m. stärker belastet werden.

Wird die socialpolitische Besteuerung bereits für gerechtfertigt und durchführbar gehalten, so ist in der eben angedeuteten Richtung der Erleichterung nach unten zu und der stärkeren Belastung nach oben zu nur noch consequenter fort zu gehen, wie es früher dargelegt wurde, um im Ganzen die Progressivbesteuerung herzustellen.

Daher wohl namentlich hier noch grössere Einschränkung der Allgemeinheit der Besteuerung durch Freiheit aller Personen unter einem gewissen Betrage des Einkommens, speciell — aber nicht nothwendig allein — des reinen Arbeitseinkommens, von directen nominellen Einkommensteuern; Verminderung, wenn nicht Ausschluss, der Verbrauchsbesteuerung nothwendiger Lebensmittel; ferner nur leichtere Belastung von Volks-Genussmitteln, in solcher Auswahl und mit solchen Sätzen, wie es z. B. auch nach Rücksichten auf das öffentliche Gesundheitswesen, die Sittlichkeit u. s. w. zweckmässig erscheint. Dagegen für die höheren Classen verstärkte Ausbildung und stärker steigende Sätze der Einkommensteuer; grössere Entwicklung solcher Ertrags- und Verkehrssteuern, welche überwiegend den Besitz und zwar den grösseren Besitz treffen (Kapitalrentensteuer, Börsensteuern u. dgl.); Umgestaltung der Verbrauchssteuern, soweit als möglich, in Steuern für Genussmittel der Wohlhabenderen oder Verbindung solcher Steuern mit Luxussteuern; Erhöhung oder Einführung allgemeiner Vermögenssteuern und Erbschaftssteuern, besonders für das grössere Vermögen u. s. w.

Auch hier ergiebt sich, dass es sich bei der Befolgung der Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit im Steuersystem — vollends, aber durchaus nicht allein, in einem socialpolitischen — keineswegs bloss, und gewöhnlich nicht einmal in erster Linie, um die Wahl der Steuergattungen und einzelner Hauptsteuern, sondern nur um die speciellere Einrichtung einer Steuer, um die Wahl der Artikel und Steuersätze bei der Verbrauchsbesteuerung, der einzelnen Steuern im Schatzungs- oder Ertrags- und Verkehrssteuersystem und um die Höhe des Steuerfusses in diesen und in nominellen Einkommen- und Vermögenssteuern handelt.

Das Verlangen radicaler Theoretiker oder ganzer politischer Parteien insbesondere, ganze Steuergattungen aus „Gründen der Gerechtigkeit“ principiell aus dem Steuersystem auszu-

schliessen, selbst wenn etwa steuertechnische oder Gründe der Steuerverwaltung, wie es leicht der Fall sein kann, ebenfalls dafür sprechen, z. B. die Forderung der einfachen Aufhebung der Verbrauchssteuern oder Hauptarten derselben, ferner der Ertragssteuern, der Verkehrssteuern oder wenigstens gewisser Hauptbestandtheile derselben (Gewerbe-, Grund-, Haus-, Immobilien-Besitzwechselsteuer u. s. w.), — ein solches Verlangen scheitert meistens schon an der unerbittlichen Nothwendigkeit, den Bedarf zu decken und an der Unmöglichkeit, ihn wenigstens vollständig durch andere Steuern decken zu können; ferner an dem Umstande, dass man nur so die *volkswirthschaftliche* Steuerquelle richtig, d. h. vollständig in Contribution setzt, z. B. durch die Ertrags- und Verkehrssteuern als Objectsteuern. Jenes Verlangen *entspricht aber auch gar nicht einmal immer der Gerechtigkeit*, die im Gegentheil mitunter, z. B. bei einfacher unentgeltlicher Aufhebung lange bestehender Ertragssteuern von Immobilien geradezu verletzt würde.

Was dagegen unter den gemachten Voraussetzungen allerdings zulässig und dann im Interesse gerechter Steuervertheilung zu verlangen ist, das ist die *Modification innerhalb* einer Steuergattung, in der *Einrichtung* einer *einzelnen* Steuer, in den *Steuerobjecten, Sätzen und Füssen*, die *Eliminirung eines*, die *Einfügung eines anderen Glieds*, um so im *Ganzen* das gestellte Ziel der rein finanziellen oder der socialpolitischen „Allgemeinheit und Gleichmässigkeit" der Steuer zu erreichen.

Dass, nebenbei bemerkt, eine solche *Beschränkung* des Ziels auch in der Praxis richtiger ist als die radicale Umstürzung eines ganzen Steuersystems und zugleich, dass *nur sie* einer gesunden geschichtlichen Entwicklung entspricht, bedarf keines Beweises.

Diese Ausführungen stimmen im Wesentlichen mit denjenigen *Stein's* in seiner Lehre vom Steuersystem überein, behandeln aber absichtlich, wie es m. E. wünschenswerth ist, an sich ganz einfache und leicht verständliche Puncte des Steuersystems auch einfacher, als es *Stein* hier thut. (Vgl. bei ihm besonders 4. A. I. 447 ff., 464 ff.).

Aus dem Vorausgehenden folgt auch, dass die bislang meistens allein übliche Erörterung über proportionale und progressive Besteuerung bloss als über eine Specialfrage der (nominellen) Einkommensteuer den Standpunct der Betrachtung viel zu eng und zu niedrig nimmt. Man hat es bei dieser Frage vielmehr mit einer *ganz allgemeinen Grundfrage* des Steuersystems zu thun. Hierin stimme ich *Stein* a. a. O. z. B. S. 452 gegen *Neumann* und alle bisherigen Autoren ganz bei. (Siehe oben §. 193).

D. — §. 201. Die „logischen“ Principien der Steuerverwaltung, speciell die Postulate, dass die Besteuerung möglichst bestimmt, bequem und mit möglichst kleinen Erhebungskosten verbunden sei, sind für die Bildung eines steuertechnisch richtigen Steuersystems natürlich ebenfalls sehr wichtig. Aber sie stehen im Rang der leitenden Principien auch hier doch wohl erst in letzter Stelle, soweit sie eine selbständige Bedeutung verlangen und nicht schon ohnehin im finanziellen, volkswirthschaftlichen und im Interesse gerechter Steuervertheilung mit befolgt werden.

Sie ergeben sich so nothwendig aus dem Wesen und den Wirkungen aller Besteuerung, dass ihre Befolgung „soweit als möglich“ selbstverständlich ist, weil sie die Zwecke der Besteuerung sicherer und leichter zu erreichen gestattet. Aber in den Worten: „soweit als möglich“ liegt eine starke Schranke der Befolgung dieser Grundsätze in der Praxis, eine Schranke, welche auch die Theorie beachten muss, indem sie in den Steuerverwaltungsprincipien, namentlich in Betreff des Verlangens nach möglichster Bequemlichkeit und nach Niedrigkeit der Erhebungskosten, zwar selbstverständliche Klugheitsregeln anerkennen, aber ihnen doch nur eine untergeordnete selbständige Bedeutung für die Bildung des Steuersystems einräumen wird.

Denn die vorangehenden finanzpolitischen, volkswirthschaftlichen und Gerechtigkeitspostulate lassen sich eben vielfach nicht genügend erfüllen ohne Hintansetzung von steuerverwaltungstechnischen Forderungen, wenn auch eine Harmonie dieser mit jenen ohne Zweifel das Steuersystem vollkommener macht und seine Leistungsfähigkeit steigert.

Je einfacher das Steuersystem und die Einrichtung der Gesammtbesteuerung und der einzelnen Steuern, desto günstiger im Allgemeinen die Lage der Steuerverwaltung; desto bequemer, wenigstens in manchen Puncten, das Steuerwesen für das Volk; desto leichter die scharfe Bestimmtheit der einzelnen gesetzlichen und Ausführungs-Vorschriften; desto niedriger mitunter auch die Erhebungskosten. Aber die finanzielle Rücksicht auf die Deckung des Bedarfs, die volkswirthschaftliche auf richtige vollständige Belastung der wahren Steuerquelle, die Rücksicht auf gerechte Steuervertheilung bedingen gerade ein aus mehreren, selbst aus vielen und verschiedenartigen Steuern zusammengesetztes Steuersystem. Diese Steuern verlangen aus denselben Rücksichten oft wieder eine

complicirte Einrichtung in Bezug auf Veranlagung, Erhebung u. a. m. Da müssen denn die Rücksichten auf die vortheilhafteste verwaltungstechnische Seite der Steuern zurücktreten.

Diese Schwierigkeiten wachsen, weil die einzelnen Anforderungen steuertechnischer Art öfters selbst mit einander in Widerspruch stehen, ja sich wohl direct ausschliessen. Besonders „bequem" ist z. B. nach einer Seite wenigstens, eine Steuer, welche der Besteuerte nicht unmittelbar fühlt, wie etwa die Verbrauchssteuer, die er im Preise eines Artikels mit bezahlt. Aber eine solche Steuer entbehrt eben deshalb des Merkmals der festen Bestimmtheit und ihre Erhebung macht oft besonders hohe Kosten und Belästigungen. In diesen Beziehungen hat eine feste directe Steuer, z. B. eine Ertragssteuer, Vorzüge, aber sie wird oft für besonders unbequem gelten.

An den Hauptarten der Steuern und der Systeme der Erhebung und Einrichtung (Veranlagung u. s. w.) lässt sich leicht zeigen, wie die und die Forderung, welche aus finanziellen, volkswirthschaftlichen und Gerechtigkeitsgründen an das Steuersystem gestellt wird, mit einer oder mehreren verwaltungstechnischen Forderungen in Widerspruch geräth.

Die indirecten Verbrauchssteuern auf verbreitete Consumptibilien z. B. bedürfen wir um ihrer unersetzlichen Ergiebigkeit willen, auch weil sie gewisse steuerfähige und mit Recht noch steuerpflichtige Theile des Volkseinkommens allein oder am Besten besteuern. Aber solche Steuern erheischen unvermeidlich einen grossen, kostspieligen und für den Verkehr wie für die Besteuerten oft ausserordentlich lästigen Erhebungs- und Controlapparat, so dass die Regel der Bequemlichkeit und der niedrigen Erhebungskosten gewöhnlich sehr verletzt wird. Jene Steuern verstossen ferner stark gegen den Grundsatz der Gleichmässigkeit. Deswegen muss das Steuersystem wieder durch andere, entgegengesetzt wirkende Steuern, wie z. B. directe Einkommensteuern, ergänzt werden. Dadurch wird es aber für die Verwaltung wieder complicirter und kostspieliger. Objectsteuern, wie die Ertrags- und die Verkehrssteuern, sind zweckmässig, selbst nothwendig, um die volkswirthschaftliche Steuerquelle richtig zu treffen. Sie machen aber wieder manche Schwierigkeiten, die Ertragssteuern zum Theil (Grundsteuer!) besondere Kosten, die Verkehrssteuern besondere Belästigungen, und zwar um so mehr, zumal die ersteren, wenn sie „gerecht" vertheilt werden sollen, was umfassendste Aufnahmen, Katasterarbeiten u. s. w. voraussetzt.

Man wird daher bei der Bildung des Steuersystems die Postulate der Steuerverwaltung nach Möglichkeit berücksichtigen müssen, aber sich keiner Täuschung darüber hingeben dürfen, dass sie gerade hierbei ziemlich in den Hintergrund treten. Gewöhnlich werden sie nur unter übrigens gleichen Umständen für oder gegen eine Steuer oder Steuereinrichtung, Erhebung u. s. w. den Ausschlag geben können, besonders wohl öfters das Gewicht sonstiger Gründe für oder gegen steigern oder vermindern. Darüber hat sich die Praxis begreiflicher Weise auch stets viel weniger getäuscht, als die nach der „besten" Steuer suchende Theorie.

In zweierlei Hinsicht ist die Frage nach der Berücksichtigung der Postulate der Steuerverwaltung aber auch wieder eine durchaus historisch-relative.

Einmal nemlich ermöglichen oft erst die Fortschritte der Volkswirthschaft, besonders der Productionstechnik, des öffentlichen Wohlstands, dann überhaupt wissenschaftliche und sonstige Fortschritte solche steuertechnische Verbesserungen in den Steuerarten und Steuereinrichtungen, welchen früher etwa andere Bedenken, wie die Gefahr verminderten Ertrags, unrichtiger Vertheilung der Steuerlast u. s. w. entgegenstanden. In solchen Fällen müssen gerade im Interesse besserer Steuertechnik die betreffenden Reformen verlangt werden.

Dergleichen kommt nicht selten vor und auf verschiedenen Gebieten des Steuerwesens. Man macht z. B. Fortschritte im Vermessungs- und Abschätzungsverfahren und kann dann die Grundsteuern reformiren oder rationelle Grundsteuern erst einführen, oder man erfreut sich eines gesteigerten Rechtsgefühls und einer höheren Bildung der Bevölkerung und kann daher zu einfacheren und wohlfeileren Steuern, z. B. zu Einkommensteuern greifen oder diese im Steuersystem ausdehnen. Am Bemerkenswerthesten sind wohl gewisse technische Fortschritte im Steuerverfahren selbst bei gewissen indirecten, im Anschluss an die Production aufgelegten Verbrauchssteuern, wodurch aus rein steuertechnischen Gründen Aenderungen möglich oder selbst im Interesse der Production und der gleichmässigen Steuervertheilung geboten werden, so bei der Besteuerung des Branntweins, Zuckers u. a. m.

Sodann bringt es umgekehrt die Entwicklung der Volkswirthschaft, des Communicationswesens, des Verkehrs, des öffentlichen Lebens u. s. w. auch wohl mit sich, dass gewisse Steuern oder Steuereinrichtungen, Erhebungsformen u. dgl. ausserordentlich lästig werden, besonders zur Defraude anregen, so auch steigende Kosten machen, unergiebiger und ungleichmässiger werden. So kann es z. B. mit directen Personalsteuern auf die unteren Classen, mit gewissen Arten von Zöllen, mit städtischen Thorsteuern (Octrois), mit gewissen Verkehrssteuern gehen. Da bei einer solchen Entwicklung der Dinge Ersatz durch andere passende Steuern gewöhnlich nicht sehr schwer sein wird, dürfen hier wohl die steuertechnischen Rücksichten für sich den Ausschlag gegen solche Steuern geben: ein Gesichtspunct, welcher bei neueren Steuerreformen nicht selten maassgebend war.

So sprachen z. B. die Schwierigkeiten der Erhebung der preussischen Classensteuer in den unteren Stufen, die Legion der Mahnungen, Executionen, die Kosten, das so erregte Odium heute, bei Freizügigkeit u. s. w., wesentlich mit für die Aufhebung dieser Steuer fur kleinere Einkommen, wie sie denn auch in zwei Schritten, 1873 bis 420 M., 1883 bis 900 M. erfolgt ist. S. unten §. 262.

zed by Google

Zweiter Hauptabschnitt.

Die Grundzüge der geschichtlichen Entwicklung des Steuersystems und der Steuerarten.

§. 202. Vorbemerkungen.

Ein bezüglicher Abschnitt fehlt bei Rau, einzelne hierher gehörige Notizen in seiner speciellen Steuerlehre. Auch Stein giebt (4. A. I, 402 ff., 5. A. II, 2, 361 ff.) in seinen „Elementen der Geschichte des Steuerwesens" nur eine Uebersicht über die Entwicklung der Gesammt-Besteuerung unter Hervorhebung der leitenden Principien in den Hauptperioden, welche er unterscheidet. Erst in der speciellen Steuerlehre finden sich dann bei jeder einzelnen grösseren Steuergruppe Skizzen ihrer geschichtlichen Entwicklung. In umfassendster Weise verfolgt dagegen Vocke in seiner Schrift „die Abgaben u. s. w." den geschichtlichen Zusammenhang der Entwicklung der Besteuerung und ihrer Arten mit der Entwicklung des Staats und der Verfassungsverhältnisse: der werthvollste Theil seines Werks. Roscher hat ein reichhaltiges Kapitel (das vierte im 2. Buch seiner Fin.) der Geschichte der Steuern gewidmet. S. daraus §. 56 ff. über die „natürliche Aufeinanderfolge der Steuern". G. Cohn, 2. B., 3. K. (die historischen Arten der Steuer).

Abweichend von der Aufgabe, welche sich diese Autoren, sowie die eigentlichen Finanz- und Steuerhistoriker stellen, ist die Aufgabe, welche hier jetzt zunächst verfolgt wird, diese: es soll gezeigt werden, wie die fortschreitende quantitative und namentlich qualitative Differenzirung des Nationaleinkommens und Vermögens bei den Einzelwirthschaften, wesentlich die Folge wachsender und immer feinerer Arbeitstheilung, mit Nothwendigkeit zu einer immer stärkeren und rationelleren Specialisirung der Besteuerung und zur Entwicklung eines complicirten Steuersystems führen muss, wofür eben die geschichtlichen Thatsachen die Belege bilden. Wie stets, so hat auch hier die „Geschichte" vor Allem die Aufgabe, für die nach der Methode der Deduction abgeleiteten „allgemeinen Sätze" oder „Gesetze" als Controlmittel und Verificationsverfahren zu dienen und sodann im Einzelnen, namentlich da, wo die Deduction wegen der Complicirtheit der Verhältnisse schwieriger anzuwenden wird, das Material zu Inductionsschlüssen zu liefern, durch welche aus den Thatsachen selbst, als den Wirkungen von hypothetisch angenommenen oder unbekannten Ursachen, das „allgemeine Princip" der Entwicklung der Steuerarten „inducirt" wird. Es liegt aber nicht allein an der Unvollkommenheit der bisherigen geschichtlichen Untersuchungen, bei denen kaum auch nur auf ein solches allgemeines ökonomisches und sociales Entwicklungsprincip das Augenmerk gelenkt wurde, sondern im Wesen dieses, wie alles nationalökonomischen „Stoffs", dass die Deduction dauernd auch hier den Vorrang behält. Die Gefahr falscher Generalisationen ist dabei hier wie sonst auf dem Gebiete der Volkswirthschaftslehre nicht zu läugnen. Man vermeidet sie freilich, wenn man sich bloss auf die Stoffanhäufung und Zusammenstellung beschränkt. Aber mit jener „Gefahr" fällt auch die Möglichkeit fort, zu allgemeineren Ergebnissen zu gelangen, auf die es schliesslich in der Wissenschaft allein ankommt.

Die einzige direct hierhergehörige, aber freilich höchst bedeutende Vorarbeit für die Lösung der bezeichneten Aufgabe sind Rodbertus classische Arbeiten über altrömische Steuergeschichte. (S. besonders oben S. 268.) Dieser gedankenreiche „historische" Nationalökonom liefert für das römische Kaiserreich den Beweis im Einzelnen, den ich im Folgenden für die Besteuerung fortschreitender Culturvölker überhaupt zu bringen suche. Die erste Anregung verdankt dieser Versuch somit Rodbertus. Stein hat die ganze Aufgabe wohl nur an sich vorbeigehen lassen, weil er diese historische und zugleich principielle Auffassung des Wirthschaftslebens, wie sie Rodbertus vertritt, überhaupt nicht gewonnen hat. Auch bei Schmoller in dem schönen Aufsatz über die Epochen der preussischen Finanzpolitik fehlt doch zu sehr, neben der rein historischen, die nationalökonomische Behandlung der einschlagenden Fragen, so dass nur einzelne Bemerkungen von ihm in den Rahmen der folgenden Erörterungen fallen; auch würde die vergleichende Behandlung

mehr dazu führen, bei aller Anerkennnng der preussischen Leistungen, vor Ueberschätzung der letzteren zu hüten und die Uebereinstimmung der preussischen mit der sonstigen territorialen Steuerentwicklung mehr hervortreten zu lassen (s. Fin. III, S. 120).

Im Folgenden handelt es sich um blosse Uebersicht der Grundzüge der allgemeinen geschichtlichen Entwicklung, nicht um die concrete Steuergeschichte einzelner Länder und Zeitalter. Letztere liefert aber die Belege für die folgende Darstellung und giebt erst ein genaueres Bild der Entwicklung im Einzelnen. Ich beziehe mich dafür jetzt auf das Kapitel über die Steuergeschichte im dritten Bande, wo das antike, mittelalterliche und neuzeitliche Steuerwesen bis Anfang des 19. Jahrhunderts dargestellt, und im 7. Abschnitt §. 90—96 „steuergeschichtliche Ergebnisse" daraus gezogen werden, die mit den im Folgenden gewonnenen wesentlich übereinstimmen und sie so bestätigen. Die Steuerentwicklung im 19. Jahrhundert ist dort an der britischen und französischen (§. 106—109 und 165—177) genauer gezeigt worden.

Speciellere Belege sind im folgenden Abschnitt meist unterblieben, um Wiederholungen zu vermeiden, aber für jeden wichtigeren Satz im dritten Bande in den angegebenen Abschnitten zu finden. Dieser Band und der jetzige Abschnitt ergänzen sich auch in methodologischer Hinsicht (s. Fin. III, §. 90).

I. — §. 203. Die Aufgabe.

Bevor im nächsten (3.) Hauptabschnitt die Aufgaben untersucht werden, welche für die Finanzwissenschaft in Bezug auf die Bildung des Steuersystems selbst vorliegen, soll hier jetzt die geschichtliche Entwicklung des Steuersystems in den Grundzügen vorgeführt werden. Es handelt sich dabei um die Gewinnung gewisser allgemeiner Sätze (oder „Gesetze") dieser Entwicklung, wie sie aus dem Wesen der Volkswirthschaft und der wirthschaftenden Menschen einer-, aus den geschichtlichen Thatsachen im Leben von fortschreitenden Culturvölkern, insbesondere auch im Staatsleben andrerseits zu abstrahiren sind.

Ein solches Verfahren der „Generalisation" und der „Abstraction" ist auch hier geboten, und zwar zunächst im Interesse der wissenschaftlichen Erkenntniss und des Verständnisses der einzelnen geschichtlichen Vorgänge, die in der Wissenschaft der Politischen Oekonomie, daher auch in der Finanzwissenschaft nicht schon als solche, sondern nur als Symptome und Belege der gesetzmässigen Entwicklung und des Typischen der Erscheinungen in Betracht kommen; sodann im Interesse der besseren Lösung der theoretischen und practischen Aufgaben für die Bildung eines richtigen Steuersystems selbst, weil dabei immer möglichst an die geschichtliche Entwicklung anzuknüpfen, die bestehende Besteuerung daher nicht umzustossen, sondern eventuell nur zu reformiren ist.

Kleine Wiederholungen von Puncten, welche in diesem Abschnitt berührt werden, lassen sich bei dieser Behandlungsweise in den folgenden Abschnitten nicht ganz vermeiden. Die Betrachtungsweise ist dabei aber eine verschiedene: jetzt ist vornemlich nur die Entwicklung selbst in ihren Grundzügen darzulegen, um festzustellen, „was ist" und „was und wie es geworden ist", wobei die Beurtheilung der Zweckmässigkeit zwar zum Behuf der Erklärung nicht immer ganz zu vermeiden ist, aber in zweite Linie tritt. In den Abschnitten von der finanzwissenschaftlichen Bildung des Steuersystems handelt es sich dagegen um die Beantwortung der Fragen „was sein soll" und „warum es sein soll", damit das Steuersystem theoretisch richtig und practisch brauchbar und in möglichster Uebereinstimmung mit den obersten Steuerprincipien sei. Der Hinweis auf die geschichtliche Entwicklung und auf die bestehende Einrichtung des Steuerwesens hat dabei aber öfter mit zu Zwecken der Beweisführung zu dienen.

Die hier eingeschlagene Behandlungsweise ermöglicht dann auch wohl in formeller Beziehung eine bessere Uebersicht sowohl der Entwicklung der Besteuerung als der zu lösenden Steuerprobleme. Bei dem grossen Umfang der Aufgaben in Bezug

auf die finanzwissenschaftliche Bildung des Steuersystems würde es sonst nicht leicht sein, den Faden der geschichtlichen Entwicklung des Steuersystems immer im Auge zu behalten.

Bei der Verfolgung der geschichtlichen Entwicklung des Steuersystems ergeben sich verschiedenerlei Abhängigkeitsverhältnisse dieser Entwicklung. Letztere hängt bei dem Steuersystem oder m. a. W. bei den einzelnen Steuerarten, welche practisch als ein solches System — wenngleich vielleicht nur: wohl oder übel — fungiren, regelmässig mit den früher besprochenen inneren politischen und mit den socialen Verhältnissen zusammen. Ueberwiegend ist sie aber stets durch die Entwicklung der Volkswirthschaft selbst bedingt: direct und indirect, daher letzteren Falls wieder durch das Medium der inneren politischen und socialen Verhältnisse, die sich ihrerseits unter dem Einfluss der volkswirthschaftlichen Entwicklung umändern. Namentlich die auf dem Princip vermehrter und feinerer Arbeits- und Besitztheilung beruhende Entwicklung des privatwirthschaftlichen Systems in der Volkswirthschaft und seiner Rechtsordnung für Besitz (Eigenthum) und Erwerb ist der entscheidende Factor auch für die Entwicklung des Steuersystems und der Steuerarten. Es ergiebt sich hier eine immer grössere und mannigfaltigere quantitative und auch qualitative Differenzirung des Volkseinkommens und Volksvermögens, der sich die Besteuerung durch ihre Specialisirung und systematische Ausbildung anpassen muss und factisch anpasst: das „Gesetz" der Differenzirung des Steuersystems.

Gewisse gemeinsame Grundzüge in der Steuerentwicklung fortschreitender Culturvölker, bei aller Verschiedenheit im Einzelnen, sind daher von vornherein wahrscheinlich und werden durch die Erfahrung bestätigt.

Sie gehen nothwendig aus der relativen Gleichartigkeit der volkswirthschaftlichen und der damit zusammenhängenden rechtlichen und technischen Verhältnisse, der Arbeits-, Erwerbs- und Besitztheilung hervor. Die öffentlichen Gemeinwirthschaften entwickeln sich und steigern ihren Finanzbedarf, zugleich um so mehr, je mehr die Naturalwirthschaft im Verkehr durch die Geldwirthschaft verdrängt wird und demnach auch unmittelbar verlangte und geleistete Dienste (Wehrwesen!) durch solche Dienste ersetzt werden, über welche erst mit Hilfe von Geld oder wenigstens von naturalen Sachgütern, die zur Zahlungsleistung dienen, verfügt wird. Erst hier wird der öffentliche, besonders der Staatsbedarf immer mehr Finanzbedarf. Zur Deckung desselben reichen die oft sogar absolut sich vermindernden Domanial-, hoheitsrechtlichen und gebührenartigen Einnahmen nicht aus: die Steuerwirthschaft muss sich entwickeln. Diese kann aber ihre Zwecke nur erreichen, wenn sie wenigstens einigermaassen der quantitativen und qualitativen Differenzirung des Volksvermögens und Volkseinkommens folgt. Eben daher muss sich die Besteuerung selbst entsprechend differenziren.

Nur scheinbar steht damit eine bekannte andere Wahrnehmung, die besonders im europäischen Mittelalter und von da bis in die Neuzeit hinein hervortritt, in Widerspruch: nemlich das Vorhandensein zahlreicher, ja fast zahlloser verschiedenartiger Abgaben verschiedensten Namens gerade in früheren Zeiten unter unentwickelteren Staats- und Wirthschaftsverhältnissen — Lang spricht in seiner Schrift über die historische Entwicklung der teutschen Steuerverfassung von 750 Arten Abgaben! — und die allmähliche Aufhebung oder Zusammenziehung dieser Abgaben in einige wenige allgemeine Hauptsteuern oder die Ersetzung jener durch letztere: also gerade eine Vereinfachung des Steuersystems als Product der geschichtlichen Entwicklung.

So weichen z. B. die unzähligen älteren Grundabgaben verschiedenen Ursprungs, Art und Namens der einen einheitlichen jetzigen Grundsteuer, die mancherlei Abgaben der Gewerke der einen allgemeinen Gewerbesteuer, die verschiedenen Bergwerksabgaben der einen allgemeinen Bergwerksteuer, die mehrfachen Personal-, Kopf- und ähnlichen Steuern der einen allgemeinen Einkommensteuer. Allein dies sind eben nur steuertechnische Vereinfachungen in der Steuerverwaltung und Ausscheidungen von Abgaben, welche keinen oder keinen reinen Steuercharacter besitzen. In den älteren mannigfachen Grund- und Gewerbeabgaben waren neben steuerrechtlichen grundherrliche und gebührenartige Elemente verschiedenster Art enthalten, wie sie früheren politischen und wirthschaftlichen Rechtsordnungen entsprachen. Diese Elemente werden grossentheils beseitigt und dadurch entsteht schon eine grössere Einfachheit. In den übrigen verschiedenen Abgaben wird aber das Gleichartige erkannt und sie werden demgemäss zu einer Hauptsteuer, z. B. der Grundsteuer, zweckmässig vereinigt.

Aber gerade dabei wird es dann um so ersichtlicher, dass gewisse Einkommen, Erträge, Vermögensobjecte u. s. w. wegen der eingetretenen Entwicklung des privatwirthschaftlichen Systems durch die bisherigen Steuern und deren neuere Stellvertreter nicht oder nicht genügend getroffen werden: daraus entspringt dann wieder um so mehr die zwingende Nothwendigkeit einer Differenzirung der Besteuerung und der Ausbildung eines eigentlichen Steuersystems. Diese Erscheinung kann also recht wohl gleichzeitig mit einer Vereinfachung der historisch überkommenen, aus zahlreichen Spielarten einer Steuergattung bestehenden einzelnen Steuern hervortreten, wie dies in der neueren Steuergeschichte der europäischen Völker auch der Fall war.

II. — §. 204 Entwicklung der einzelnen Steuerarten.

Die folgende Skizze schliesst sich an die früher gegebenen Eintheilungen in Erwerbs-, Besitz- und Gebrauchssteuern oder in wesentlich direct erhobene Schatzungen und meist indirect erhobene Verbrauchssteuern an (§. 93 ff.).

A. Schatzungen. Directe Vermögens-, Grund- und Personalsteuern.

Die directe Schatzung, nach Vermögen oder nach Personen aufgelegt, entspricht den einfachen Verhältnissen der unentwickelten Volkswirthschaft bei geringer wirthschaftlicher Arbeitstheilung. Sie bildet daher auch regelmässig einen der Ausgangspuncte der Staats- und Gemeindebesteuerung, nur dass gewisse, anfangs überwiegend gebührenartige, doch früh Steuerelemente mit enthaltende indirecte Abgaben, wie namentlich Zölle und Marktgelder (§. 207 ff.), bei einzelnen Völkern wohl als regelmässige (ordentliche) Einnahmequelle, neben den privatwirthschaftlichen, gebühren- und hoheitsrechtlichen Einkünften, öfters vorangehen.

1. In primitiven Zuständen des Volkslebens, jedoch die Sesshaftigkeit und den Uebergang zu regelmässigem Ackerbau bereits als erfolgt vorausgesetzt, finden sich namentlich gewisse Vermögenssteuern, vornemlich als ausserordentliche Einnahme, nach rohem Anschlag des Gesammtvermögens, einschliesslich auch des beweglichen, des Gebrauchs- oder Nutzvermögens, wobei aber nach der Lage der wirthschaftlichen Verhältnisse das agrarische und in Städten allenfalls das im Hause bestehende Grundvermögen die Hauptsache zu sein pflegt. Daraus entwickeln sich denn gern eigene Object- und Realsteuern (wenn auch nicht immer gleich scharf des rein realen Characters), besonders Grundsteuern. Dazu treten aber nicht selten früh Personalsteuern, kopfsteuerartige, wie Heerd-, Familiensteuern, oder eigentliche Kopfsteuern, auch wohl bereits rohe Einkommensteuern oder allgemeine Standessteuern, welche nach socialen und politischen Standesverhältnissen und Rang der Steuerpflichtigen die Steuerhöhe abstufen. Alle diese Steuern sind meist gleich oder werden bald überwiegend Geldsteuern, doch kommt Naturalzahlung früher oft vor.

S. Fin. III. §. 6, 7 (Griechenland), 8, 9 (Rom), 14 (früheres Mittelalter), 19—22 (Deutsches Reich im Mittelalter), 28 (Städte), 30 ff. (Territorien), 34 (Baiern), 36 (Sachsen), 31 (preussisches Ordensland), 37—39 (Oesterreich), 45—48 (Preussen). 54, 55, 58—60 (Frankreich), 73—75, 81, 82 (England).

Die älteren Grundabgaben sind meist nicht reine Steuern, sondern grundherrliche und ähnliche Abgaben oder mit solchen verbundene oder daraus hervorgegangene Abgaben, welche an die Gemeinschaft oder deren Vertreter (König, Fürst) als Entgelt für die Ueberlassung von öffentlichem, Gemein-, fürstlichem u. s. w. Boden zur Nutzung, entrichtet werden (mittelalterliches Grundzinswesen). Ganz allgemein sind Abgaben vorwaltend letzteren Characters in unterworfenen Ländern für die ursprünglichen Landesbewohner, die im Grundbesitz belassen wurden, und auf erobertem Boden (wie im deutschen Mittelalter, in der zweiten Hälfte

desselben besonders auf dem slawischen Boden östlich der Elbe) für die neuen Ansiedler, denen Grundstücke zum Anbau überlassen werden („Königszins" u. dgl. Zinsverfassung des preussischen Ordenslandes, Fin. III, §. 31). Dem Freiheitsbegriff in den älteren germanischen Verhältnissen widersprach eine eigentliche Grundsteuer vom eigenen Boden des Freien.

Bei der wesentlichen Gleichheit der ökonomischen Lage und Landvertheilung, der landwirthschaftlichen Guts- und Bewirthschaftungseinheiten (Hufen) und des Ackerbausystems unter ganz extensiver Landwirthschaft sind die von den einzelnen selbständigen Besitzern zu zahlenden Grundabgaben und Grundsteuern meistens gleich hoch, bez. nach Besitz-, Bewirthschaftungs-, Haus-, Ansässigkeitseinheiten, als Hufensteuern, auch mit nach bäuerlichen Rangclassen, aufgelegt. Sie pflegen sich dann auch als feste Lasten oder Renten zu fixiren und stellen so einen bleibenden Antheil des Staats u. s. w. am Grundertrage dar. Auch in den Wohnplätzen selbst (Dörfern, Höfen, dann später in den Städten) finden sich solche Grundabgaben ähnlicher Art und Entwicklung. Aus ihnen und aus Vermögenssteuern entsteht wohl in den Städten mitunter eine besondere Haussteuer, welche sich aber hier auch als selbständige Steuer entwickelt. Der ökonomischen Thatsache, dass das Grundeigenthum und seine Bewirthschaftung der wesentlichste Vermögensbestandtheil und die hauptsächliche Erwerbsquelle des Volks in diesen Zeitaltern ist, entspricht diese vorherrschende oder alleinige in der Vermögenssteuer steckende oder sich daraus absondernde oder davon vornemlich erhalten bleibende Grundbesteuerung vollkommen.

Personalabgaben als solche sind bei freien Völkern überall besonders missliebig. Sie gelten als Zeichen minderer Freiheit und vollends gleiche Kopfsteuern als Zeichen der (politischen) Unfreiheit (Griechen, Römer, Germanen). Sie finden sich daher anfangs gewöhnlich nur in ausserordentlichen Nothfällen, z. B. zur Bewältigung einer Kriegsnoth, zur Abzahlung eines Kriegstributs des Staats oder Volks an die Fremde, nicht als bleibende Einrichtung. Als letztere kommen sie dagegen früh und vielfach bei unterworfenen Völkern oder bei Volksclassen vor, denen die volle Volksfreiheit fehlt. Die Form einer gleichen Heerd-, Haus- oder Familiensteuer oder einer wirklich allgemeinen oder auf gewisse Personen — erwachsene allein, männliche allein — beschränkten Kopfsteuer ist in ursprünglichen Verhältnissen (z. B. den älteren asiatischen Despotieen der antiken Welt) vielfach zu finden und durch die relativ gleiche ökonomische Lage auch bedingt und gerechtfertigt.

2. Die Fortbildung erfolgt mit der Entwicklung der wirthschaftlichen Verhältnisse, der Technik, der Arbeitstheilung, zunächst etwa durch wirkliche Ausbildung der Vermögensbesteuerung, dem Wesen letzterer gemäss, mittelst besserer Veranschlagung des Werths desselben, genauerer Mitberücksichtigung des beweglichen, rentablen Vermögens („Kapitals", im Gewerbe-, Handelsbetrieb, Leihgeschäft) und des Nutzvermögens, unter näherer Angabe der von diesem steuerfrei zu lassenden Objecte; dann auch durch Ausbildung der Personalsteuern zu mehr abgestuften und zu Einkommensteuern.

Auf solche Entwicklung drängt theils die wachsende Differenzirung der ökonomischen Lage der Einzelnen und der Familien, theils, in Wechselwirkung hiermit, die vermehrte Arbeitstheilung hin, welche schon in die Bodenbestellung eindringt und neben dieser andere Erwerbsberufe hervorruft. Sind die bevorrechteten Stände nicht rechtlich von der directen Besteuerung überhaupt befreit, so wird auch deren regelmässig günstigere ökonomische Lage bei der Bemessung der Steuern berücksichtigt, allenfalls in Form höherer Steuersätze von „Standessteuern".

So bilden sich Steuern auf Grund einer genaueren, steuertechnisch möglichst verbürgten Schätzung oder eines Census des Vermögens, Einkommens (Schatzungen, Schoss; Verlangen von Erklärungen, unter Eid, „Eidsteuern", mit ent-

sprechenden Controlen, Strafen, anderseits Verbürgung der Geheimhaltung). Diese Entwicklung tritt begreiflicher Weise gern und öfters zuerst in Städten oder Stadtstaaten ein, wo die volkswirthschaftliche Entwicklung, die Arbeitstheilung und die Differenzirung der ökonomischen Lage immer am Frühesten und am Vollständigsten Platz greift (antike Republiken, besonders Demokratieen, mittelalterliche Städte, Fin. III, §. 28). Daraus erklären sich die Vorgänge im städtischen Steuerwesen und die Abweichungen auch in der Staatsbesteuerung von Stadt und Land. Im Mittelalter erzwingt der Landesherr auch in landesfürstlichen Städten (der Kaiser, König in Reichsstädten) gewöhnlich nicht die unmittelbare Besteuerung des einzelnen Stadtbürgers, sondern die Stadt weiss auch hier ihre corporative Einheit zu erhalten, verhandelt als Ganzes mit dem Herrn, findet sich mit ihm über einen Gesammtsteuerbetrag, als ihre „Schuldigkeit", ab, bestreitet diesen aus ihren eigenen Einnahmen (deutsche mittelalterliche Städtesteuern) und erhebt eventuell die Steuern dafür nach ihrem eigenen System. Also eine Art Matricularumlage (Fin. III, §. 21, 34).

3. Auch auf besondere directe Steuern für andere Erwerbsarten neben solchen allgemeineren directen Steuern auf Vermögen, Einkommen u. s. w., welche den Grundertrag doch vornemlich treffen, führt im entwickelteren Gemeinwesen wieder die fortschreitende Arbeitstheilung zwischen Bodenbestellung und Rohstoffgewinnung einer-, Stoffverarbeitung anderseits, — wie sie (im Gegensatz zum Alterthum) dem Mittelalter und der Neuzeit und deren Besitz- und Erwerbsordnung eigen ist, und wie sie sich besonders innerhalb der Städte entwickelt, — sowie die weitere Berufsarbeitstheilung in Gewerben, Handel, persönlichen Diensten hin.

Die Verselbständigung und wachsende Bedeutung der Gewerksarbeit (Industrie; Handwerk, später Manufactur, Fabrikation) und ihres Ertrags bedingt dies. Diesem neuen steuerfähigen Zweige werden besondere Abgaben aufgelegt. Anfangs gebührenartige, welche gleichzeitig oder überwiegend specieller Entgelt für specielle öffentliche Leistungen an die Gewerktreibenden sind, aber doch schon etwas von eigentlicher Steuer an sich haben; ferner verwandte Abgaben, welche für Gewährung von Rechten, „Freiheiten", Privilegien, Vergünstigungen, Exemtionen, Concessionirung u. s. w. zu entrichten sind; so mannigfaltig im Mittelalter, z. B. als Theile allgemeiner „Zinsverfassung" (Preussen), als Abgaben der einzelnen Gewerbe und ihrer vollberechtigten Genossen (Unternehmer) an den Stadtherrn, die Obrigkeit, die Stadt selbst. Schliesslich aber gehen aus solchen Abgaben gemischten Characters reine Steuern hervor oder treten als wichtigere besondere Abgaben hinzu: eigentliche Gewerbesteuern, für kleinere und grössere Gruppen von Gewerken, mit der Tendenz, allmählich alle die letzteren zu umfassen. In ähnlicher Weise entwickeln sich Abgaben und schliesslich eigentliche besondere Steuern für die Handeltreibenden, zuletzt auch für die Angehörigen der liberalen Professionen, oder die „Gewerbesteuer" wird auf sie als „Erwerbsteuer" oder dgl. m. mit ausgedehnt. In den städtischen Steuern kommt diese Entwicklung zuerst zum Durchbruch. Das Staatssteuersystem folgt nach. Schon die alte Welt zeigt in ihren Stadtstaaten, das spätere Mittelalter in seinen Städten, nach grösserem Aufschwung von Gewerk und Handel, deutliche Spuren einer solchen Gestaltung. Immer folgerichtiger und bewusster tritt sie im Staatssteuerwesen der Neuzeit, zumal seit der Beschränkung der finanziellen Autonomie der Städte, hervor.

4. In diese, oft aus langen Zeiträumen zusammengehäufte Mannigfaltigkeit von Steuern, unter welchen manche in den Sätzen und nach den Repartitionsmaassstäben und Katastern stabil und so mit der Aenderung der wirthschaftlichen und technischen Verhält-

nisse immer ungleichmässiger geworden sind, gilt es dann Ordnung zu bringen. Das wird namentlich mit der Steigerung der Gesammtbesteuerung als Bedürfniss empfunden und führt zu weiteren Entwicklungen. Diese erfolgen öfters in der Weise, dass die alte Vermögensbesteuerung, als zu unsicher und roh, verlassen und zu einzelnen Objectsteuern, auf bestimmte Arten von Besitz, Ertrag umgebildet wird.

Dazu drängten das Vorwalten der Grundbesteuerung in jener alten Vermögensbesteuerung und die mehr bloss als Anhängsel zu letzterer gehörigen anderen directen Steuern ohnedem mit hin, weil hier ein Bedürfniss nach besserer Vertheilung der Grundbesteuerung und erhöhter Mitbelastung anderer Vermögens-, Ertragstheile und Personenkategorieen entsteht. (Vgl. z. B. für Preussen Fin. III, §. 46.)

Die Ausbildung des modernen „rationellen „Ertragssteuersystems“ ist der einstweilen letzte Ausläufer dieser Bewegung. Das „System“ ist hier vervollständigt durch Kapitalrentensteuern für die neue ökonomische Classe von Zinsrenten lebender „Rentiers“; hie und da auch (Süddeutschland) durch „specielle Einkommensteuern“ von Beamten und Lohnarbeitern. Auch die Grundsteuer wird jetzt durchgreifend reformirt, weil die alte Veranlagung bei der eingetretenen Veränderung der Bodenvertheilung und der nunmehrigen Verschiedenheit in der Ackerbautechnik oder im Bewirthschaftungssystem immer weniger genügt und so die einfache Erhöhung der alten Sätze zu ungleich trifft. Daher die neueren „rationellen“ Grundsteuern auf der Basis umfassender Bodenkatastrirung, — ein Hauptglied im Ertragssteuersystem. Aehnlich wird die Gewerbesteuer specialisirend ausgebildet, nach einem Classenschematismus, welcher den Verschiedenheiten der Oekonomik und Technik in den einzelnen Gewerben gerecht zu werden sucht.

In den alten Vermögenssteuern, der Städte und Staaten, waren übrigens Zinserträge regelmässig schon mit erfasst, auch in den Anhängseln oder in den daneben bestehenden allgemeineren Personalsteuern die persönlichen Dienste, unteren arbeitenden Classen und die mancherlei verschiedenen sonstigen Erwerbsberufe in Stadt und Land mit getroffen, nur eben meistens unsystematisch und ungleichmässig. Bei den Standessteuern, einem häufigen Glied der directen, besonders ausserordentlichen Besteuerung („gemeiner Pfennig“ und andere ähnliche im übrigen Europa, 14., 15. bis 18. Jahrhundert) ist früher das Standesmoment auch das Steuer-Differenzmoment, während in der neueren Zeit die ökonomische Differenz im Einkommen auch die Grundlage für die Verschiedenheit der Steuerhöhe wird.

Die wirthschaftliche Grundlage, auf welcher sich diese ganze Entwicklung vollzieht, ist stets wieder die Verselbständigung, d. i. weitere Differenzirung und immer grösser werdende Bedeutung derjenigen Zweige des Volkseinkommens (oder des Ertrags der Volkswirthschaft), welche nicht aus landwirthschaft-

licher Bodenbenutzung herrühren. Die ausgebildete Berufs-Arbeitstheilung führt zur Bildung ökonomischer Besitz-, Erwerbs- und Arbeitsclassen, an welche sich das Volkseinkommen vertheilt und welchen die Steuerkategorieen damit zu entsprechen suchen.

§. 205. — B. Ergänzende Steuern, von Besitzwechsel, Erbschaften; Verkehrssteuern.

1. Eine zum Theil schon ältere Ergänzung, welche in neuester Zeit nur systematischer durchgeführt wird, finden diese verschiedenen directen Steuern in mancherlei Abgaben oft sehr verschiedenen Ursprungs bei Gelegenheit des Besitzwechsels, von ganzen Vermögen, wie bei Erbschaften, von einzelnen Vermögensobjecten, besonders von Immobilien, beim Verkauf und hie und da auch (Italien, Spanien, Frankreich, Böhmen, deutsche Lande, 14., 15. bis 17. Jahrhundert) in allgemeinen oder doch ganze wichtigere Kategorieen von Waaren (agrarische, industrielle, kaufmännische) umfassenden Kauf- und Verkaufsteuern („Steuern von Feilschaften").

(Ueber letztere s. z. B. Fin. III, S. 82, 86, 133.) Mitunter liegt der Ursprung solcher Abgaben in grundherrlichen und ähnlichen Verhältnissen (Obereigenthum). Die Abgabe erscheint hier als eine Art Gebühr für die Zulassung des betreffenden Rechtsgeschäfts, Eigenthumsübergangs, Erbübergangs u. s. w., oder sie ist ein Zeichen der Anerkennung des Obereigenthums Seitens der Pflichtigen. Mitunter hat die Abgabe in anderer Beziehung einen Gebührencharacter, indem sie für die Mitwirkung eines öffentlichen Organs (so z. B. schon in merovingischer und carolingischer Zeit ein Zehntel der Erbschaft an den König für die Schlichtung von Erbstreitigkeiten), für die Gewährung des Rechtsschutzes erfolgt. Mit der Veränderung der zu Grunde liegenden Rechte und Anschauungen schwindet dies Gebührenelement, aber die Abgabe bleibt, wird mehr reine Steuer und wird umfassender ausgebildet, besonders durch Ausdehnung auf analoge Fälle. Die allgemeineren Kauf- und Verkaufsteuern werden meistens bald wieder fallen gelassen, als zu unsicher im Ertrage, zu uncontrolirbar, zu verkehrsstörend. Sie gehen über oder werden ersetzt, unter Beschränkung auf einige Hauptartikel, wie Getränke, Vieh u. a. m., durch Verbrauchssteuern (Accisen), mitunter durch Stempelabgaben für die Urkunden über das schriftlich abgeschlossene Geschäft.

2. Gewisse Besitzwechselabgaben, Steuern auf Rechtsgeschäfte werden dann vom 17. Jahrhundert an in das damals von Holland aus neu aufkommende System der Stempel- und Registerabgaben eingefügt. Diese letzteren Abgaben, speciell der Stempel, knüpfen sich sonst an verschiedene Rechtsgeschäfte des Verkehrs, deren schriftliche Beurkundung, an die behördliche Mitwirkung dabei und an sonstige Urkunden und Acte des Verkehrs, der Gerichte und Verwaltungsbehörden an. Im Stempelwesen bildet sich so eine eigenthümliche neue Abgabekategorie aus, deren mannigfaltige Glieder gebührenartige und verkehrssteuerartige Elemente vereinen.

Auch hier zeigt sich die Fortentwicklung der Volkswirthschaft und des Verkehrs von Einfluss. Neue Gestaltungen darin, im Handelsbetrieb, in den Creditgeschäften, geben die äussere Möglichkeit und den Anlass zu solchen „Verkehrssteuern". Hier lassen sich aber auch Erträge und Gewinne voraussetzen, welche einem neuen Stadium der Arbeitstheilung entsprechen und durch die bisherigen Steuern nicht genügend getroffen werden.

Bei aller gerade auf dem Gebiet des Stempels, der Verkehrssteuern, Besitzwechselsteuern vorgekommenen superfiscalischen Tendenz und rohen Durchführung der Besteuerung konnte diesen Abgabeformen daher auch eine gewisse innere Berechtigung nicht abgesprochen werden. Erst die neueste Phase der Finanzwissenschaft hat dies freilich erkannt und weiss es näher zu begründen und zu begrenzen. Damit sind aber auch diese Steuern in den Zusammenhang mit der neueren Entwicklung des volkswirthschaftlichen Verkehrs und Erwerbssystems gebracht. Gerade diese Entwicklung machte die ältere Besteuerung lückenhaft, ungleichmässig und ergänzungsbedürftig und rechtfertigt und verlangt eine Ergänzung derselben durch ein Verkehrssteuersystem.

§. 206. — C. Moderne Einkommen- (und Vermögens-) besteuerung.

In gleicher Weise steht auch die neueste Tendenz in der directen Besteuerung mit abermaligen Veränderungen im privatwirthschaftlichen System der Volkswirthschaft, seiner Technik, seiner Eigenthums- und Erwerbsordnung und seiner Vertheilung des Grund- und Kapitaleigenthums unter die verschiedenen Kategorieen der Privatwirthschaften in ursächlichem Zusammenhang. Freilich machen sich gerade hierbei neuere sociale Ideen in derselben Richtung besonders mit geltend: es tritt das Streben nach allgemeinen Einkommensteuern in Theorie und Praxis, theilweise — mehrfach in der deutschen Wissenschaft, aber mit unter Hinweis auf schweizerische und americanische Praxis — auch nach allgemeinen Vermögenssteuern hervor.

Diese Steuern sollen ergänzend neben die älteren Ertragssteuern, zum Theil auch als Ersatz statt derselben eintreten, also eine Gestaltung, welche insofern auf frühere, dem ausgebildeten Ertragsteuersystem vorangehende Steuerformen zurückgreift und so in einer Beziehung eine entgegengesetzte Entwicklung darstellt: ehemals von der Total-Vermögens- und Personalsteuer zu specialisirenden Object-, Ertrags-, Erwerbsart-Steuern, jetzt von diesen wieder zu Einkommen- und Vermögenssteuern, welche die Erträge, Erwerbe, Einkommentheile im Rechtssubject zusammenfassen. Das scheinbar Auffallende dieser Tendenz findet aber wiederum in

neueren Veränderungen des Erwerbslebens seine vollständige Erklärung und Begründung.

Das moderne 4—5gliedrige Ertragssteuersystem hat seine „rationelle" Aus- und Durchbildung eigentlich erst zu einer Zeit erfahren, wo es der privatwirthschaftlichen Organisation und Erwerbsordnung schon nicht mehr entsprach: etwas hie und da schon im vorigen, grösstentheils erst im Laufe des jetzigen Jahrhunderts, wo die neue Technik und die neuen politischen und volkswirthschaftlichen Ideen die ohnehin theilweise schon überlebte alte Erwerbsordnung sprengten und das „System der freien Concurrenz" in allen Productionszweigen durchdrang. Jenes Ertragssteuersystem beruht nun auf zwei Voraussetzungen, einer wirthschaftlichen und wirthschaftspolitischen, und einer technischen, welche beide schon zur Zeit der Ausbildung des Systems nur noch theilweise bestanden: es setzte einmal eine gewisse feste, wirthschaftlich begründete und selbst im Erwerbs- und Berufsrecht einigermaassen fixirte Arbeitstheilung zwischen den grossen Zweigen der Production, besonders zwischen ländlicher und städtischer Arbeit, Landwirthschaft, Industrie, Handel, liberalen Berufen und den einzelnen Unternehmungsgruppen jeder dieser Abtheilungen und es setzte weiter eine relativ stabile Technik in den einzelnen Productionsgebieten voraus. Alsdann liess sich mit ihm der Zweck, die einzelnen productiven Classen, die zu einer jeden gehörigen Unternehmungen und Personen leidlich gleichmässig zu besteuern, einigermaassen erreichen. Aber diese Voraussetzungen zerfielen mit dem Untergang der alten Wirthschaftsordnungen, der Agrar-, Gewerbeverfassung (Zunftwesen) u. s. w. und mit der neuen landwirthschaftlichen und gewerklichen Technik, dem neuen Communicationswesen immer mehr. Das Ertragssteuersystem, welches auf eine relative Festigkeit und Dauer dieser Verhältnisse berechnet war, wurde daher schon bei gleichbleibender Höhe der Besteuerung immer mangelhafter. Denn die wirthschaftliche und technische Entwicklung der Productionszweige war sehr verschieden und auch bei demselben Zweige örtlich sehr ungleich. Der Finanzbedarf für den Staat und die Selbstverwaltungskörper wuchs aber immer mehr. Eine einfache Erhöhung der Sätze erwies sich nunmehr doppelt unausführbar, ohne die grössten Härten. Für eine anderweite Vertheilung des Steuerbedarfs fehlte jedoch in dem Ertragssteuersystem der Schlüssel und auch Reformen dieses Systems führten unmöglich zum Ziele.

So drängte Alles nach einem anderen System directer Besteuerung, einem beweglicheren, welches sich den steeten Verschiebungen zwischen den Productionszweigen, zwischen Gross- und Kleinbetrieb, den ewigen Veränderungen der Technik mehr anpasste und der Bedeutung des individuellen Moments im Erwerb, der leitenden Persönlichkeit, dem Rechts- und Wirthschaftssubject, mehr Rechnung trug oder, m. a. W., von den obigen Voraussetzungen mehr absah: das ist die moderne Einkommen- und Vermögensbesteuerung, auf die sie wirthschaftlich und technisch bedingenden Momente zurückgeführt.

D. — §. 207. Die Verbrauchsbesteuerung.

1. Primitive Verhältnisse. Eine Besteuerung, welche einzelne Verbrauchsgegenstände trifft oder sich an Verbrauchsacte anschliesst, fehlt in primitiven Verhältnissen regelmässig solange, als nicht ein gewisser Handels- und Marktverkehr und die ihn bedingende Arbeitstheilung eingetreten ist.

Vordem mangeln dafür auch die nothwendigen steuertechnischen Bedingungen, nemlich ein geeigneter Erhebungs- und Controlapparat. Namentlich aber ist mit der vorherrschenden Naturalwirthschaft, d. h. hier der fast

ausschliesslichen Eigenproduction für den eigenen Consum, eine solche Besteuerung sogut wie unvereinbar. Machen sich doch auch später bei solcher Naturalwirthschaft fast unüberwindliche Schwierigkeiten der Verbrauchsbesteuerung noch geltend (bei der Wein-, Bier-, Tabaksteuer u. s. w.).

Die erste Entstehung der Verbrauchsbesteuerung ist daher regelmässig an die Voraussetzung einer gewissen Entwicklung der Arbeitstheilung und des Marktverkehrs gebunden. Hier, wo sich Producent und Consument trennen und wo eine Ortsveränderung der Sachgüter, zunächst der landwirthschaftlichen Erzeugnisse und gewisser Handelswaaren (Fabrikate, Producte fremder Zonen), eintritt, auch jene ersteren Güter eben „Waaren" werden, die auf einen „Markt" gebracht werden, sehen wir sehr allgemein Abgaben entstehen, aus welchen sich mit der Zeit immer reiner eigentliche Verbrauchssteuern entpuppen. Denn anfänglich haben diese Abgaben letzteren Character nicht oder nur zum Theil und sollen ihn wohl auch absichtlich nicht haben. Sie sind vielmehr sehr verschiedenartig, vielfach anfangs ganz oder überwiegend Gebühren.

So finden sich Abgaben in der Form von Passage- (Transit-) und Wegezöllen, welche theils für die Erlaubniss des Transports, der Fortführung aus dem Productionsort, und des Rechts zum Handelsbetrieb, theils für die Gewährung von Rechtsschutz, theils für die Benutzung des Wegs u. s. w. entrichtet werden und somit vornemlich gebührenartiger Natur sind oder wenigstens sein sollen. Oder die Abgaben werden als Marktabgaben bei der Zuführung zum Marktort, bei der Einbringung in die Stadt (Thorabgaben), bei der Benutzung des Marktplatzes und der Marktstände, Buden u. dgl. m. entrichtet und sind theilweise oder sollen sein Entgelte für die Gewährung des Rechts, in ein fremdes Marktgebiet Waaren einzuführen, Marktschutz zu geniessen, Einrichtungen des Markts zu benutzen u. s. w.: also auch wieder „Gebühren". Die wenngleich schon nicht immer mehr zutreffende Voraussetzung bei der Auflegung solcher Abgaben ist auch oftmals, dass sie von den Personen, welche sie zunächst zahlen, endgiltig getragen werden, dass sie also deren Erwerb und Gewinn, nicht die Consumenten treffen. „Fremde" müssen mitunter allein oder in höherem Betrage solche Abgaben zahlen, als „Einheimische".

Im Wesentlichen beruht, bei manchen sonstigen Abweichungen, auch die Entwicklung von Zollabgaben für Waaren im Verkehr mit der Fremde, bei der Ein- und Ausfuhr, auf denselben Grundsätzen.

Hier kommen dann nur zugleich auch allgemeine Grundsätze des älteren Fremdenrechts zur Geltung, indem die Fremden als solche wohl schon für das Recht des ungestörten Handelsbetriebs Abgaben erlegen müssen, directe Steuern, welche mehr eine Art Schutzgeld sind, eigene oder höhere Abgaben als heimische Kaufleute von den ein- und ausgeführten Gütern, welche mehr eine kaufmännische Gewerbesteuer, als eine indirecte Verbrauchssteuer, wie die modernen Zölle, bilden. Da der auswärtige Handel noch roher, „barbarischer" Völker anfangs öfters vorzugsweise von Angehörigen wirthschaftlich höher stehender Völker besorgt wird, so bietet sich auch schon früh die selten versäumte Gelegenheit zu einer Besteuerung dieses Verkehrs in der Form von Zöllen. Um so mehr, weil dieser Handel häufig feinere Producte, Fabrikate, Luxusconsumptibilien dem noch unentwickelten Inland zuführt und wichtige Rohproducte für fremden Gewerbfleiss ausführt (englisches Zollwesen im Mittelalter)

Die vollständige Durchführung der Geldwirthschaft dient zur grossen Erleichterung und Begünstigung der Erhebung von solchen Verbrauchs- und ähnlichen Abgaben. Aber die Voraussetzung dafür ist sie nicht.

Denn diese Abgaben können und werden thatsächlich auch in gewissen Geschichtsperioden in natura erhoben, d. h. gewisse Quoten (Stücke u. s. w.) der naturalen Producte werden als Abgabe, als Marktgeld, Zoll u. s. w. entrichtet. Dies genügt in Zeiten der Naturalwirthschaft auch für die Deckung des Finanzbedarfs, ebenso gut wie die Naturaleinnahme von Domänen u. s. w., die Entrichtung directer Steuern in Naturalien.

2. Weiterentwicklung. Neben dem Durchdringen der Geldwirthschaft und der Benutzung besserer Communicationsmittel werden solche Abgaben auf höheren Stufen der volkswirthschaftlichen Entwicklung besonders durch die Bildung eigentlich städtischer Gemeinwesen und politisch zu strengerer Einheit abgeschlossener Staatsgebiete begünstigt. Dort bildet sich ein System städtischer Zölle, welche bei der Einfuhr „fremder" Waaren in die Stadt zum Consum erhoben werden, namentlich in der Form der Thorsteuern (Octrois, Accisen). Im Staatsgebiet wird das ursprüngliche Passagezollwesen, mit Erhebungsstellen an wichtigen Strassenpuncten, Märkten, Häfen, Strömen und überhaupt mit inneren oder Binnenzöllen, theils erzeugt, theils und allmählich immer mehr ersetzt durch ein förmliches Landes-Grenzzollsystem in der dreifachen Form von Ein-, Aus- und Durchfuhrzöllen.

Die erforderlichen Erhebungs- und Controleinrichtungen sind hier in der abgeschlossenen ummauerten Stadt und in der etwa ohnehin polizeilich beaufsichtigten Grenzlinie des Staats schon gegeben, oder leicht anzubringen: ein wichtiger technischer Umstand zur Erklärung dieser Abgaben.

Die genannten städtischen Abgaben sind für die städtischen Finanzen bestimmt. Wo sich aber die Stadt zum Stadtstaat und zum eigentlichen Staat entwickelt (Alterthum, zweite Hälfte des Mittelalters), oder wo sie ihre autonome Stellung mehr oder weniger verliert und unter landesherrliche Gewalt kommt, wie seit dem 16. und 17. Jahrhundert immer mehr bei uns, da werden diese städtischen Abgaben auch in verschiedener Weise mit und bisweilen wohl ganz zu Staatsabgaben und namentlich in der letztgenannten Periode mehrfach ein Mittel der Staatsbesteuerung der städtischen Bevölkerung („Accisesystem").

Uebrigens sind auch diese städtischen Zölle und die Grenzzölle nach ihrer Tendenz und der ihnen wenigstens beigemessenen Wirkung, besonders im früheren Entwicklungsstadium, noch nicht immer reine Verbrauchssteuern und selbst nicht immer reine Steuern, namentlich solange der finanzielle Schwerpunct bei den Landeszöllen, wie früher (bis in das 17. Jahrhundert) mehrfach im Ausfuhrzoll liegt, daneben der Durchfuhrzoll wichtiger ist, der Einfuhrzoll aber an Bedeutung noch zurücksteht.

Diese Abgaben enthalten auch jetzt noch gebührenartige Elemente in sich, als Entgelt für Leistungen, für Benutzung öffentlicher Einrichtung, für Schutzgewährung (Zusammenhang des Zolls mit dem „Geleitsgeld"), für die Gewährung gewisser Rechte des Handels u. s. w. Soweit sie aber Steuern sind, sollen sie möglichst noch den kaufmännischen Gewinn, eventuell den Erwerb des Producenten treffen.

Aber mehr und mehr treten dann diese Seiten des Verhältnisses zurück und nach Tendenz und thatsächlicher Wirkung werden diese Zölle immer mehr eigentliche Verbrauchssteuern, die schliesslich auch nach dem steuerpolitischen Gedanken den städtischen Consumenten und bei den Grenzzöllen als Einfuhrzölle den Landesbewohner im Preisaufschlag belasten sollen. Dazu trägt auch ihre Erhöhung bei, die einerseits hierauf hinwirkt, anderseits dadurch erst ermöglicht wird. Es ist in den Städten die Entwicklung höheren Wohlstands durch Gewerbe und Handel, Bildung von Kapital u. s. w., welche eine grössere Steuerfähigkeit bewirkt und darauf hinführt, die letztere gerade durch Verbrauchssteuern auszunutzen.

Die einzelnen Artikel, welche einer solchen Besteuerung unterliegen, sind anfänglich sehr mannigfaltig und zahlreich.

Die Stadtabgaben betreffen vornemlich alle Arten landwirthschaftlicher roher Erzeugnisse des Marktverkehrs und Verwandtes, z. B. ordinäre Gewerksproducte des platten Lands, soweit diese überhaupt hier producirt und dort eingeführt werden dürfen, ferner Salz, Wein, und, soweit die Bereitung nicht auf die städtischen Gewerke beschränkt ist, Bier. Die Grenzzölle umfassen wie die älteren Passage- und Wegezölle im Allgemeinen alle Handelswaaren, welche über die Grenzen ein- und ausgehen, im ersten Falle einerlei, ob zum inländischen Consum oder zur Durchfuhr in andere Länder, ferner sowohl die zum Consum als die zur Verarbeitung dienenden Waaren, und sowohl Nahrungsmittel, Roh- und Hilfsstoffe der Gewerke, als Halb- und Ganzfabrikate. Daher sind die älteren Tarife der städtischen Thoraccisen und der Grenzzölle sehr umfangreich, oder sie schreiben generell von allen Waaren oder von ganzen grossen Kategorieen einen Zollsatz (z. B. eine Werthquote) vor.

Die Fortentwicklung besteht regelmässig in einer Vereinfachung, d. h. in der Verminderung der Zahl der Sätze solcher Tarife.

Auch dieses hängt mit allgemeinen volkswirthschaftlichen Verhältnissen zusammen. Der Consum einzelner Producte oder Handelswaaren ist in früheren Perioden nach der Einkommen- und Vermögensvertheilung der Bevölkerung gewöhnlich nicht gross genug, um durch die Bezollung weniger Hauptartikel ein genügendes finanzielles Ergebniss zu erzielen. Ein Massenconsum von Quasi-Luxusartikeln (Colonialwaaren!) fehlt noch. Nur etwa der Wein-, Bier- und seit dem 16., mehr noch dem 17. Jahrhundert der Branntweinconsum ist in einzelnen Gegenden (Weinbau!) schon erheblicher, erträgt aber, ebenso wie der Consum anderer Waaren, nach Volkssitte und Wohlstandsverhältnissen noch keine hohen Steuersätze. So muss sich anfangs die Besteuerung auf eine grosse Anzahl Artikel erstrecken.

Soweit aber die besteuerten Gegenstände wirklich Luxusartikel des Consums der reicheren Classe betreffen (feinere Fabrikate,

tropische und ähnliche Genussmittel), werden auch die Steuersätze gern hoch gehalten.

Luxuspolizeiliche und Gesichtspuncte der mercantilistischen Handelspolitik wirken dabei zumeist mit. Aber auch das Finanzinteresse wird so am Besten gewahrt, da die Vertheuerung des Artikels den Consum in dem kleinen Kreise reicherer Leute nicht vermindert und bei dem an sich geringfügigen Consum doch nur solche Sätze etwas eintragen.

Auch das Zoll- und Accisetarifwesen ändert sich daher nach der Anzahl und Höhe der einzelnen Steuersätze wieder mit der ganzen volkswirthschaftlichen Lage.

§. 208. — 3. Erhebung von Verbrauchssteuern beim Producenten.

Bei einem gewissen Stadium der Arbeitstheilung und der technischen Entwicklung kommen dann vielfach auch noch andere Formen der Verbrauchsbesteuerung auf, besonders die Besteuerung beim Producenten selbst und mit Rücksicht auf oder auch genau nach der Menge des besteuerten Products oder Fabrikats.

Steuern dieser Art knüpfen sich für Mehl an die Mühlen der Berufs-Müller, für Bier an die Bierbrauereien, für Wein an die Weingewinnung der Weinbauer, für Salz an die Salinen und Salzbergwerke, um hier nur die wichtigsten Fälle zu nennen. Nur ausnahmsweise sind andere Fabrikate in Deutschland einer derartigen Besteuerung unterworfen worden. Vielmehr ist hier die Form der „allgemeinen Accise", welche sich mit meist mässigen Sätzen auf viele einzelne Artikel erstreckte und zumeist als „Thorsteuer", in der älteren Weise der städtischen Abgaben, erhoben wurde, die gewöhnliche (Preussen, Fin. III, §. 49, Getränke, Getreide, Fleisch, Victualien, Kaufmannswaaren). Im Ausland dagegen, speciell in England und Frankreich, werden einzelne wichtigere Artikel, ausser den genannten, herausgegriffen, und ebenfalls im Anschluss an den Productionsbetrieb der Besteuerung unterworfen. So in England seit der ersten Revolution (1643), ein Accise-System, das dann erhalten blieb, weiter ausgebildet und erst nach 1815 mehr und mehr beseitigt wurde (Fin. III, §. 78, 85, 130, ausser Salz namentlich Steinkohle, Lichter, Leder, Seife, Papier, Stärke, Glas, Ziegel, bedruckte Gewebe, Zeitungen u. a. m. Aehnlich sind in Frankreich, besonders unter Ludwig XIV. und im 18. Jahrhundert Artikel wie Tuch, andere Wollenwaaren, Leinwand, Zinngeschirr, Eisen, Papier, Talg, Lichter, Stärke, Puder, Hüte, Leder, Kupfergeräth, Oele u. a. m. so besteuert worden (Fin. III, §. 62). Mit diesen Steuern räumte die erste Revolution auf (eb. §. 167). Auf einige ist man aber nach 1870 zurückgekommen (eb. §. 275 bis 282).

Die Voraussetzung einer Verbrauchsbesteuerung beim Producenten ist eine gewerbliche und technische Entwicklung, bei welcher die Herstellung solcher Artikel nicht mehr bloss naturalwirthschaftlich in der eigenen Wirthschaft des Consumenten für seinen eigenen Bedarf, sondern schon mehr oder weniger überwiegend oder selbst ausschliesslich verkehrs-, bez. geldwirthschaftlich in demnach auch verhältnissmässig grösseren Productionsbetrieben für den Absatz an Andere erfolgt (Gewerbs- statt Hausbrauerei). Hier kann dann auch der zu dieser Besteuerung erforderliche Erhebungs- und Controlapparat leichter eingerichtet werden.

Die Entwicklung dieser Steuern ist im Mittelalter und in den ersten Jahrhunderten der Neuzeit durch eigenthümliche Verhältnisse der wirthschaftlichen Rechtsordnung und durch das System der Finanzregalien befördert worden.

In ersterer Hinsicht führten die Principien des Bannrechts (Bannmühlen, Bannbäckereien, Bannkeltern, Bannbrauereien u. s. w.) und der Realgerechtigkeit u. dgl. m. — Verhältnisse, welche mit dem ganzen System der mittelalterlichen wirthschaftlichen Rechtsordnung in Verbindung stehen, sich übrigens recht wohl auch aus der Gestaltung der damaligen Volkswirthschaft und Technik erklären und vielfach rechtfertigen lassen — ohnehin aus der hauswirthschaftlichen mehr in die verkehrswirthschaftliche Production und zugleich zu einer stärkeren Concentration der letzteren auf eine kleinere Anzahl Betriebe. In den Städten wirkte die zünftlerische Gewerbeordnung bei einzelnen etwa für solche Steuerzwecke in Betracht kommenden Gewerben in derselben Richtung. Abgaben der Personen, welche ein Bannrecht u. dgl. für ihren Betrieb geniessen oder eine bezügliche öffentliche Einrichtung benutzen, kommen oft vor.

Die Regalisirung hat wesentlich dieselben Folgen gehabt und regelmässig den Anlass zu Abgaben von denjenigen privaten Unternehmern gegeben, welchen die Ausnutzung eines Regals überlassen wurde (Bergwerkregal, Erlaubniss zur Anlegung von Mühlen an öffentlichen Flüssen, gelegentlich förmliches Mühlenregal).

Zu eigentlichen Verbrauchssteuern wurden solche oft sehr alte Abgaben auch erst allmählich, aber doch häufig. Eine Tendenz, die Abgabe im Preisaufschlag auf den Consumenten zu überwälzen, bestand von vorneherein. Bei den Ausschlussrechten des Gewerbetreibenden war sie auch nicht schwer zu verwirklichen. Aber bei Abgaben in festen und meistens doch nur kleinen Beträgen war dies practisch unwichtiger. Erst wenn die Abgabe nach dem ungefähren Umfang des Geschäfts und schliesslich nach der genauen Grösse der Production und des Absatzes, daher besonders wenn sie nach Mengen-Einheiten dieser letzteren beiden bemessen wurde (Gewicht- oder Volumeneinheiten u. s. w. der verbrauchten Stoffe, daraus hergestellten Producte), wurde sie ihrem Zweck und ihrer Wirkung nach eine eigentliche Verbrauchssteuer.

So ist die Entwicklung in Hauptfällen, wie den angeführten, gewesen, bei Mehl-, Bier-, Wein-, Branntwein-, Salzsteuern und in den anderen genannten Fällen der englischen und französischen Praxis. Wenn der Staat selbst ein Finanzregal betrieb, wie besonders das Salzregal (Gewinnung und Verkauf des Salzes), war der Uebergang zur Verbrauchssteuer mittelst Regelung des Verkaufpreises besonders leicht zu machen. Die neueren Finanzmonopole, welche seit dem 17. Jahrhundert entstanden, namentlich das Tabakmonopol, sind dann auch gewöhnlich gleich zum Zweck eigentlicher Verbrauchsbesteuerung eingeführt und demgemäss eingerichtet worden.

Die Fortentwicklung solcher „beim Producenten erhobener" (bez. „von ihm vorgeschossener") Verbrauchssteuern hing wieder mit der Entwicklung des Gewerberechts, der gewerblichen Technik und der Gestaltung des städtischen Thorsteuer- und des Grenzzollwesens zusammen.

Mit der Beseitigung von Finanzregalen und Finanzmonopolen wurden die in dieser Form besteuerten Artikel entweder steuerfrei (kleinere, finanziell unwichtigere Regale) oder einer neuen Verbrauchssteuerform unterzogen (Rohstoff-, Fabrikatbesteuerung, — Salz, Tabak). Die Aufhebung von Bannrechten, Realgerechtigkeiten und anderen Beschränkungen des älteren Gewerberechts hatte dieselben beiden Folgen. Blieb die Besteuerung bestehen, so traten nur grössere Schwierigkeiten der Erhebung und Controle ein: es waren mehr und an verschiedenen Orten gelegene Productions-

stätten zu überwachen (Aufhebung der rechtlichen Beschränkung gewisser Gewerbe auf die Städte, factische Verbreitung derselben über das platte Land, Vermehrung der Anstalten unter dem Einfluss der Gewerbefreiheit), was dann wieder zur Wahl bestimmter Steuerformen nöthigen konnte.

Die Veränderungen der gewerblichen Technik hatten diese letztere Wirkung gleichfalls öfters. Namentlich die Rohstoff- und Fabrikatbesteuerung wechselten und innerhalb jeder traten Veränderungen mit aus technischen Gründen ein (Bier-, Branntwein-, Zucker-, Tabakbesteuerung u. s. w.).

Da endlich derselbe Gegenstand vielfach direct beim privaten Producenten, dann in Form von städtischen Thoraccisen und von Grenzzöllen besteuert wurde und nach den Productions- und Bezugsverhältnissen besteuert werden musste, so waren diese verschiedenen Steuern in einen gewissen Zusammenhang zu bringen. Namentlich galt es, eine relative Gleichmässigkeit in der Besteuerung herbeizuführen, um für die Finanzen und für einzelne Producenten und Productionsorte nachtheilige Wirkungen der Verschiedenheit der Besteuerung, besonders des Steuersatzes auf die Bedingungen, welche für Production, Absatz, Ein- und Ausfuhr, Preis maassgebend sind, zu beseitigen. (Beziehung der „inneren" Verbrauchssteuern zu den Einfuhrzöllen und zur Ausfuhr, wie bei Wein, Spiritus und Branntwein, Zucker, Tabak, Salz; Beziehung der städtischen Thoraccisen für eingeführte Artikel zu den beim Producenten in der Stadt erhobenen Steuern, wie bei Wein, Bier, Branntwein, Mehl, Brot, Fleisch u. a. m.)

Auf diese Weise führte die Weiterentwicklung der städtischen Thorabgaben, der Grenzzölle und der beim Producenten erhobenen Steuern nothwendig zu einem „System", in welchem diese Steuern die organische Stellung von Gliedern erhielten. Gewissen Veränderungen in einer dieser drei typischen Formen der Verbrauchssteuer mussten aus Rücksicht auf das betheiligte Finanzinteresse und auf die Verhältnisse der wirthschaftlichen Concurrenz angemessene Veränderungen in den anderen Formen entsprechen. Die neuere Steuergeschichte zeigt immer mehr, dass die Gesetzgebung solche Rücksichten nimmt, weil sie die Wechselwirkungen erkannte. Auch unterblieb wohl eine Besteuerung in der einen Form, weil sie solche in den anderen nothwendig gemacht hätte und dagegen technische oder ökonomische Gründe sprachen. Dadurch wuchsen die steuertechnischen Schwierigkeiten rationeller Verbrauchsbesteuerung erheblich.

§. 209. — 4. Die moderne Gestaltung der Verbrauchsbesteuerung.

Die Verbrauchsbesteuerung in diesen drei typischen Hauptformen, einschliesslich der Regalisirung oder Monopolisirung als einer Abart der Besteuerung beim Producenten, erfordert nun unvermeidlich viele Controlen und ist meistens weitläufig und kostspielig zu erheben, wodurch sie den persönlichen und den Güterverkehr stört und nicht selten die Technik des Betriebs des Producenten hemmt. Daraus erklärt sich eine volkswirthschaftspolitische Reaction gegen diese Besteuerung, welche in der Neuzeit wieder zu manchen Umgestalt-

ungen im Umfang und in der Einrichtung derselben geführt hat. Diese Bewegung wurde durch volkswirthschaftliche Vorgänge und durch Fortschritte der Technik in der Production und im Communicationswesen unterstützt, welche insgesammt Veränderungen im Consum der besteuerten oder für besonders zur Verbrauchsbesteuerung geeignet geltenden Artikel in der Bevölkerung bewirkt haben. In derselben Richtung wirkten Rücksichten auf die ungleiche Belastung der verschiedenen Consumentenkreise und auf die zu hohe Belastung der unteren Classen durch manche gerade der wichtigsten Verbrauchssteuern, bei der vorherrschenden und vielfach doch auch zutreffenden Annahme, dass die Steuer oder der Zoll den Preis um ihren Betrag erhöhe. Gerade diese Erwägungen führten zu manchen Reformen in der Praxis und mehr noch zu einer starken Reaction gegen diese Steuern in der Theorie.

a) Die speciellen städtischen, besonders in der Form der Thorsteuer erhobenen staatlichen und communalen Verbrauchssteuern zerrissen das einheitliche inländische Marktgebiet, hemmten den Verkehr zwischen Stadt und Land, widersprachen dem Grundsatz freien inländischen Verkehrs in der neueren territorial- und staatswirthschaftlichen, im Unterschied von der älteren stadtwirthschaftlichen Periode, und verstiessen auch gegen den Grundsatz der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung. Sie trafen ausserdem besonders wichtige Lebensmittel, deren Steuerfreiheit als nothwendig im Interesse der ärmeren Classen und der Arbeitgeber selbst erkannt wurde. Sie sind daher vielfach dem Streben nach freier wirthschaftlicher Bewegung, wenigstens im inländischen Verkehr, gewichen.

So namentlich in Deutschland, zumal in Preussen (Aufhebung der Mahl- und Schlachtsteuer 1873 mit aus solchen Rücksichten), während freilich Frankreich und auch andere südeuropäische Länder, Oesterreich u. a. m. Manches hiervon erhalten, bez., wie Frankreich, nach der Aufhebung in der ersten Revolution, wieder eingeführt haben. (Ueber das französische communale Octroi eingehend Fin. III, §. 342—350.)

b) Die Ausdehnung des Welthandels, die Vermehrung des Wohlstands und neue Consumtionssitten, zum Theil in Verbindung mit neuen besseren Productionsmethoden, welche einzelne Genussmittel wohlfeiler herzustellen gestatteten, führten zu einem weit verbreiteten Consum von „Colonialwaaren", von denen man zwei besonders wichtige, Tabak und Zucker, auch im Inland zu gewinnen lernte. Man konnte so ohne Verletzung des Finanzinteresses die Verbrauchsbesteuerung in Form der Einfuhrzölle und der inneren beim Producenten erhobenen Steuern auf eine kleinere Anzahl wichtigerer Artikel, besonders solche eines relativen Luxusbedürfnisses und doch gleichzeitiger Massenconsumtion, beschränken: auf die Artikel der Colonialwaarenbranche und einige verwandte („Südfrüchte" u. dgl.) und auf die Getränke, Wein, Bier, Branntwein.

Durch eine solche Vereinfachung des Steuersystems fielen manche Controlen und Verkehrshemmungen fort und vereinfachte sich auch wieder die Aufgabe der Ausgleichung zwischen Grenzzoll und innerer Steuer. Die Vermehrung des Consums erlaubte gleichzeitig eine Ermässigung der Steuersätze und wurde durch eine solche öfters selbst wieder begünstigt und daher absichtlich auch wohl im Finanzinteresse mit vorgenommen (England). Die neueren liberalen handelspolitischen Tendenzen wirkten in derselben Richtung der Vereinfachung der Tarife und der Ermässigung der Zollsätze, indem namentlich Schutzzölle fortfielen oder verringert wurden. Auch die Monopolisirung als Steuerform wich vielfach vor der liberalen Verkehrspolitik oder wurde durch andere Steuerformen ersetzt (Salz). Die Besteuerung beim privaten Producenten aber erfuhr unter dem Einfluss veränderter Productionstechnik immer wieder von Neuem Aenderungen (Zucker-, Branntwein-, Biersteuer).

Speciell die Grenzzölle wurden mehr und mehr auf Einfuhrzölle beschränkt, da die volkswirthschaftlichen Interessen oder die Ansichten darüber die Durchfuhr- und Ausfuhrzölle unräthlich erscheinen liessen und die Finanzinteressen bei deren Forterhebung nicht mehr erheblich betheiligt waren, vollends nach der einmal eingetretenen geschichtlichen Entwicklung, in Folge deren auch diese Zölle sehr vereinfacht und ermässigt worden waren, während die Einfuhrzölle auf die immer massenhafter consumirten Colonialwaaren den Ausfall leicht ersetzten.

Rückläufige Bewegungen in dieser Entwicklung sind freilich nicht ausgeblieben, so in unerhörten Finanznöthen (Nordamerica, Frankreich, s. über letzteres Fin. III, §. 318 ff.), dann unter dem Einfluss erneuter (Deutschland, Frankreich u. a. L.) oder verstärkter Schutzzollpolitik (Nordamerica, Russland und die meisten anderen Länder des europäischen Continents), eine Politik, die besonders bei Agrarproducten (Getreide, Vieh u. s. w.) auch mit wichtigen finanz- und steuerpolitischen Folgen verbunden war, hier aber wiederum vornemlich aus einem technischen Umstand hervorgegangen ist: der Anwendung des Dampfs auf die Communicationsmittel und der so ermöglichten Concurrenz dünnbevölkerter, extensiv wirthschaftender, weit entlegener Landwirthschaftsgebiete mit der europäischen Landwirthschaft.

c) Die Berücksichtigung der Steuerfähigkeit der einzelnen Volksclassen und der gerechten Steuervertheilung kam in der Verbrauchsbesteuerung einigermaassen zur Geltung in der Ausscheidung der nothwendigen Lebensmittel, — soweit nicht jene für zwingend geltenden Rücksichten auf die Landwirthschaft die Rückkehr zu agrarischen Schutzzöllen bedingten — dann in der entsprechenden Auswahl der einzelnen besteuerten Artikel und in der Höhe ihrer Steuersätze.

Aber das finanzielle Interesse hat in letzteren beiden Beziehungen eingreifendere Reformen meistens verhindert. Des erforderlichen Ertrags wegen besteuerte man doch vor Allem die Artikel weit verbreiteten Consums. Eine dem Grundsatz der Gleichmässigkeit angemessene Vertheilung der Steuerlast wurde dabei nicht erreicht, auch wenn man die nothwendigen inländischen Lebensmittel (Brot, Fleisch) wenigstens grossentheils ausschied — eine wichtige Ausnahme bildet Salz — und mehr gewisse Luxus-Massenartikel („Genussmittel") zu treffen suchte, dabei Branntwein und Tabak auch trotz der vom Standpunct der „Gleichmässigkeit" sich bietenden Bedenken mit aus consum- und sittenpolizeilichen Rücksichten mit hohen Sätzen (England, Frankreich, Russland, neuerdings auch Deutschland, Schweiz). Auch bot gewöhnlich die Berücksichtigung der Qualität bei ein und demselben Artikel für die Besteuerung steuertechnisch zu viel Schwierigkeiten, so dass meistens ein einziger Steuersatz von allen Qualitäten und Sorten erhoben wurde, was abermals die Gleichmässigkeit verletzte (Einfuhr-Finanzzölle, innere Steuern auf Getränke, Zucker, Tabak). Durch eine entsprechende Gestaltung der directen Einkommen- und Ertragssteuern hat man diese Wirkungen der Verbrauchsbesteuerung nur hie und da und in sehr beschränktem Maasse auszugleichen gesucht. Auch durch die sogenannten directen Luxussteuern auf einige specielle Verwendungen der reicheren Classen und durch Zölle auf feinere Genussmittel der letzteren ist eine solche Ausgleichung nur in einzelnen Fällen und nicht in genügendem Grade erfolgt.

III. — §. 210. Vorläufiges Ergebniss der Entwicklung des Steuersystems.

Der überall steigende Finanzbedarf, — speciell derjenige für die Verzinsung der öffentlichen Schuld und für die Wehrkraft, aber doch auch, im Staate, den Verbänden und den Gemeinden, im grossen und immer grösseren, rascher wachsenden Maasse für die mannigfaltigsten Verwaltungsausgaben im Gebiete des „Cultur- und Wohlfahrtszwecks" seit dem Frieden von 1815, den Ereignissen von 1848 und mehr und mehr seit der allerneuesten Zeit, am Schlusse des 19. Jahrhunderts, für Zwecke der Hebung der unteren

Classen —, einerseits, anderseits die Vermehrung des gesammten Volkswohlstands, die Ausdehnung des Consums gewisser Genussmittel in allen Schichten des Volks, die Entwicklung der Productionstechnik, des Communicationswesens, des auswärtigen Handels, die politischen Rücksichten und der Wunsch, den Druck der Steuern nicht unmittelbar so deutlich empfinden zu lassen, nicht am Wenigsten auch die wachsenden steuertechnischen Schwierigkeiten, welche die qualitativ und quantitativ immer stärkere Differenzirung des Nationaleinkommens und Nationalvermögens für die richtige Auflegung directer Einkommen- und Ertragssteuern bei den einzelnen Einkommen- und Ertragsbeziehern und Vermögensbesitzern schuf — dies Alles führte dann zu dem Ergebniss, dass die meist indirect erhobene Verbrauchsbesteuerung, daneben aber auch die Verkehrsbesteuerung gegenüber der meist direct erhobenen Einkommen-, Ertrags- und sonstiger ähnlicher Besteuerung wenigstens im Staatssteuersystem unserer Geschichtsperiode stark vorwiegen.

In den verschiedenen Staaten freilich wieder in ungleichem Maasse, was sich weniger aus der Befolgung verschiedener steuerpolitischer Ziele, als aus der ganzen geschichtlichen Entwicklung des Staatslebens, sowie aus der Höhe und den Verwendungszwecken des gesammten Finanzbedarfs und aus der Ergiebigkeit sonstiger Einnahmequellen erklärt. Wie entscheidend die Gestaltung des Staatslebens einwirkt, zeigt der Vergleich der französischen, italienischen, österreichischen, russischen, nordamericanischen Steuerentwicklung im 19. Jahrhundert unter einander und mit der britischen, der deutschen und derjenigen der kleineren, in politischer Ruhe lebenden Staaten, wie der Schweiz, Hollands, Belgiens, Scandinaviens. (Vgl. Fin. III, §. 97—105 über die Entwicklung der europäischen Besteuerung im 19. Jahrhundert und speciell über diese Entwicklung in Grossbritannien §. 101 bis 109, in Frankreich §. 169—177).

Die finanzstatistischen Vergleichungen leiden übrigens häufig an der ungenauen und ungleichartigen Begriffsbestimmung der einzelnen Steuerarten in der Praxis. So besonders bei der üblichen Gegenüberstellung der „directen" und „indirecten" Besteuerung: auch bei der verschiedenen Auffassung des Ertrags der Staatsmonopole (Salz, Tabak), als Steuer- oder als gewerbliche Einnahme; ferner bei der verschiedenen Behandlung der „Verkehrssteuern" (Stempel u. s. w., Besitzwechsel- und Registerabgaben), auch der Erbschaftssteuern, deren ungleichmässige Einreihung unter die „directen" oder die „indirecten" Steuern oder die hiermit fälschlich identificirten „Schatzungen" und „Verbrauchssteuern" dann vollends die Vergleichbarkeit verschiedener Staatshaushalte beeinträchtigt. Man kann daher nur im Grossen und Ganzen von dem Ueberwiegen der Verbrauchsbesteuerung sprechen. (S. unten §. 258.) Vgl. besonders die finanzstatistischen Arbeiten Gerstfeldt's, Beiträge zur Reichssteuerfrage, und den Aufsatz in Conrad's Jahrbüchern, B. 41.

Im Communalsteuersystem ist das Ergebniss ein andres. Hier sind die Verbrauchssteuern — selbständige sowie communale Zuschläge zu den Staatssteuern — in Deutschland wenigstens vielfach verschwunden und auch in anderen Ländern, freilich mit Ausnahmen, seltener geworden, was zum Theil mit der steuertechnischen Umgestaltung der inneren Verbrauchsbesteuerung (Wegfall

der Thorsteuern) zusammenhängt. Die directe Ertrags- und Einkommenbesteuerung, durch selbständige Communalsteuern oder durch Zuschläge zu den betreffenden Staatssteuern, überwiegt.

Eine kurze Uebersicht der concreten Gestaltung der Besteuerung in einzelnen Ländern in der Gegenwart sind unten in den §§. 219, 230, 243, 258 und 259 gegeben. Die Beurtheilung dieses vorläufigen Ergebnisses der geschichtlichen Entwicklung und die finanzwissenschaftliche Aufstellung weiterer Zielpuncte für das moderne Steuersystem findet in den folgenden Abschnitten mit statt.

Dritter Hauptabschnitt.

Die finanzwissenschaftliche Bildung des Steuersystems.

1. Abschnitt.

Einleitung.
Insbesondere
I. die Erwerbsbesteuerung, namentlich
A. die Besteuerung des berufsmässigen Erwerbs oder die vornemlich sogenannte directe Besteuerung.

§. 211. Vorbemerkungen.

Mit diesem Abschnitt beginnt die eingehende Entwicklung des Steuersystems: wesentlich eine principielle Untersuchung, die der speciellen Steuerlehre vorangehen muss, um, wenigstens zunächst in der Theorie, zu einem wirklichen Steuersystem zu gelangen, das als Richtschnur und Maassstab für die Praxis dienen kann. Es werden dabei überall die wirthschaftlichen und socialen Verhältnisse unserer modernen Culturvölker, insbesondere der mittel- und westeuropäischen in der Gegenwart, zum Ausgangspunct genommen: also eine Periode, wo das „staatsbürgerliche" Steuerwesen im Wesentlichen durchgedrungen ist und eine „sociale" Epoche beginnt. Die practischen Einzelheiten des positiven Steuerrechts sind dabei im Interesse strenger und consequenter Systematik möglichst ausgeschieden, sie gehören erst in die specielle Steuerlehre. In letzterer vereinfacht sich aber dafür auch die Aufgabe, weil alle Hauptpuncte, welche Principienfragen und den richtigen Auf- und Ausbau des Steuersystems betreffen, jetzt hier in zusammenhängender Behandlung vorweg genommen werden. (Vgl. §. 1, 2 des 3. Bands der Fin.)

Die Literatur bietet für die im Folgenden gestellte Aufgabe, mit Ausnahme von Stein und Schäffle, nur in Bezug auf die einzelnen Steuergattungen, nicht in Bezug auf das ganze System die wünschenswerthe Hilfe. Ich verweise in dieser Hinsicht auf die bezüglichen Bemerkungen an der Spitze dieses ganzen zweiten Bands in dieser 2. Auflage §. 2—13 und dieses 4. Kapitels, §. 193. An letzterer Stelle sind auch die sonst in Betracht kommenden Schriften genannt. Bei dieser Lücke in der Fachliteratur können die nur spärlichen Bezugnahmen auf fachmännische Ansichten, von Theoretikern wie Practikern, in den folgenden Abschnitten nicht auffallen.

Beim Aufbau des Steuersystems wird an die oben in §. 93 aufgestellte Eintheilung der Steuern in Erwerbs-, Besitz- und Gebrauchssteuern angeknüpft, welche im Text nunmehr näher erläutert und begründet wird. Die Zugrundelegung dieser Eintheilung empfiehlt sich m. E. mehr als die Benutzung der Eintheilung in Schatzungen und Verbrauchssteuern, oder derjenigen in directe und indirecte (in einer oder in beiden der zu unterscheidenden Begriffe dieser Ausdrücke, §. 97, 98) für diesen Zweck. Alle diese Eintheilungen berühren sich aber vielfach, wie sich im Text genauer zeigen wird.

Meine Abweichungen von dem bedeutendsten Steuersystematiker, von Stein, sind vornemlich auf Abweichungen in der Auffassung volkswirthschaftlicher Ver-

hältnisse und Begriffe zurückzuführen. In dieser Hinsicht beziehe ich mich wieder auf meine Grundlegung, besonders Kap. 1—3 der 1. Abth. (2. A.), und auf die dortigen Erörterungen über Grundbegriffe: Erwerb durch eigene wirthschaftliche Thätigkeit, durch Rechte, durch Conjunctur u. s. w. S. dazu auch Robert Meyer, Principien, §. 55 ff.

Speciell für die in diesem 1. Abschnitt berührte Frage von den Einkommen- und den Ertragssteuern s. auch die genannten Schriften von Held (Einkommensteuer), Neumann (progressive Einkommensteuer), die socialpolitischen Gutachten und Verhandlungen von 1875, Vocke's „Abgaben u. s. w.", aus den finanzwissenschaftlichen Werken die betreffenden Abschnitte. Ich beziehe mich namentlich auf meine Abhandlung „directe Steuern" im Schönberg'schen Handbuch, wo die Ertrags- und Personalsteuern eingehend behandelt sind. S. auch Fin. III, über die englische Einkommensteuer, §. 111—116 und besonders über die französische directe Besteuerung §. 189—210, wo die wichtigsten practischen Probleme, die im Folgenden gestreift werden, in Verbindung mit bedeutsamen concreten Beispielen besprochen sind.

I. — §. 212. Die drei Wege zur Erfüllung der Aufgaben des Steuersystems.

Das Steuersystem kann die Aufgaben, welche ihm nach den Erörterungen im ersten Hauptabschnitt dieses Kapitels (§. 194 ff.) obliegen, nur dadurch annähernd richtig lösen, dass es das Nationaleinkommen und Nationalvermögen, die eigentlichen letzten Steuerquellen, überall im Einzeleinkommen und Einzelvermögen aufsucht und erfasst.

Zur Erreichung dieses Ziels bieten sich regelmässig drei Wege, welche jeder allein für sich oder alle zugleich neben einander beschritten werden können. In der Steuergeschichte und im positiven Steuerrecht sind sie auch, wie sich aus dem vorausgehenden Hauptabschnitt ergiebt, im Laufe der Entwicklung, je mehr bei steigendem Steuerbedarf die vier Reihen oberster Steuergrundsätze zur Anerkennung gelangten, immer consequenter gleichzeitig mit einander beschritten worden. Gerade dadurch haben die modernen Steuersysteme der Praxis ihr characteristisches Gepräge erhalten und sich immer mehr im eigentlichen Wortsinne zu „Systemen" entwickelt.

Auf dem ersten Wege verfolgt man das Einkommen und Vermögen des Einzelnen in dem Erwerb, der Gewinnung oder der technisch-ökonomischen und rechtlichen Entstehung bei ihm; auf dem zweiten Wege in seinem Besitz; auf dem dritten Wege in seinem Gebrauch, daher hier regelmässig im arbeitstheiligen Tausch- und Geldverkehr, in der Verausgabung für Einkäufe von Sachen, für Bezahlung von Dienstleistungen und für Vornahme von Genüssen oder Verbrauchsacten, sowie in der Benutzung von Vermögensobjecten (des Nutzvermögens).

Im ersten Fall wird Einkommen und Vermögen also in der auf ihre Bildung (beim Einzelnen) hinzielenden Bewegung; im zweiten Fall im Ruhepunct und bloss in Bezug auf die in ihnen liegende Fähigkeit, zu wirthschaftlichen Zwecken der Production und des Consums zu dienen; im dritten Fall endlich wieder in der auf ihre wirkliche Benutzung zur Bedürfnissbefriedigung hinzielenden Bewegung ins Auge gefasst.

Zwischen den beiden ersten Fällen besteht eine nähere Beziehung darin, dass der Besitz desjenigen Vermögens, welches zu Productionszwecken dient, d. h. des (privaten) Kapitals und Bodens, im zweiten Fall schon nach seiner Fähigkeit, Ertragsquelle zu sein, im ersten Fall nach seinem (wirklichen oder muthmaasslichen) Ertrage selbst für das Einkommen einer Person und nach der Bewegung seines Werths (Conjuncturen!) für das Vermögen derselben in Betracht kommt. Aehnlich besteht eine besondere Beziehung zwischen den beiden letzten Fällen des Schemas darin, dass der Besitz von Gebrauchsvermögen Genussmöglichkeiten constatirt, welche dann bei dem Verbrauch des Verbrauchsvermögens und bei der Benutzung des Nutzvermögens thatsächlich verwirklicht werden. Diese eigenthümlichen Beziehungen zwischen dem ersten und zweiten und wieder dem zweiten und dritten Fall sind auch für die Besteuerung, wie sich zeigen wird, wichtig. Sie bewirken, dass die sich an den Besitz anlehnende Besteuerung nur eine geringe selbständige Ausbildung erfährt.

II. — §. 213. Die drei grossen Steuergruppen des Steuersystems.

An diese drei Wege knüpft sich nun eine dreifache Gruppirung von Steuern oder Hauptarten der Steuern an: eine Unterscheidung nach der Bemessungsgrundlage (oder den „Steuerobjecten" in diesem Sinne), nicht, was damit leicht verwechselt wird, nach der Steuerquelle (§. 89). Diese ist vielmehr in allen drei Gruppen regelmässig das Einkommen des Einzelnen, als Theil des Nationaleinkommens, ausnahmsweise das Vermögen des Einzelnen.

Leider fehlen passende und unzweideutige technische Namen für jede dieser Gruppen. Diejenigen, welche man etwa brauchen kann, haben in der Theorie und Praxis gewöhnlich schon eine andere, engere Bedeutung. Da es indessen unvermeidlich ist, die betreffenden Steuern kurz in einem Namen zusammen zu fassen, so muss man wohl oder übel solche sonst in einem anderen Sinne gebräuchlichen Namen herübernehmen und ihnen hier die entsprechende Bedeutung geben.

Die Steuern, welche Einzeleinkommen und Vermögen in der Entstehung beim Einzelnen aufsuchen, können Erwerbssteuern; diejenigen, welche sie im Besitz aufsuchen, können Besitzsteuern; diejenigen, welche sie im Gebrauch verfolgen, Gebrauchsteuern genannt werden.

Die einzelnen Steuern der beiden ersten Gruppen gehören grossentheils (aber nicht durchaus) zu den „Schatzungen" und den directen Steuern (in beiderlei Sinn) und stehen als solche der Hauptart der dritten Gruppe, den Verbrauchssteuern und den indirecten Steuern (ebenfalls in beiderlei Sinn) auch in manchen äusserlichen oder formellen Puncten der Einrichtung und Erhebung gegenüber (vgl. oben §. 93, 95, 97, 98).

Digitized by Google

Die drei Gruppen sind die Hauptglieder wenigstens eines entwickelten Steuersystems und müssen darin in die richtige Verbindung mit und Stellung zu einander gebracht werden, damit das Steuersystem den obersten Steuerprincipien entspreche und theoretisch richtig und practisch brauchbar sei.

Allerdings ist die Beschränkung des Steuersystems auf bloss eines dieser Glieder, namentlich auf die Erwerbs- oder die Gebrauchs- (bez. Verbrauchs-) besteuerung, wenn die zu einer jeden Gruppe gehörigen Steuern passend eingerichtet werden, nicht undenkbar und practisch nicht unmöglich. Die Geschichte zeigt auch, dass bei geringem Steuerbedarf und einfacheren Wirthschafts- und Rechtsverhältnissen, daher im Allgemeinen in früheren Perioden, das Steuer„system", soweit hier von einem solchen überhaupt schon gesprochen werden darf, wirklich sich derartig beschränkt hat. Aber je mehr der Bedarf wuchs und Arbeits- und Eigenthumstheilung sich ent- und verwickelten, ferner je mehr eben die volkswirthschaftlichen, die Gerechtigkeits- und die Verwaltungsgrundsätze in der Besteuerung als Richtschnur mit anerkannt wurden, desto mehr bildete sich das Steuersystem thatsächlich nach jenen drei Seiten consequent aus und mit Recht: die steigende Complicirtheit und Künstlichkeit des Steuersystems ist eine nothwendige, durch die Entwicklung der Volkswirthschaft, die Ausdehnung des gemeinwirthschaftlichen und die reichere Entfaltung des privatwirthschaftlichen Systems, insofern selbst „entwicklungsgesetzlich" begründete Consequenz, wie wir im vorigen Hauptabschnitt gesehen haben.

Dies zeigt sich denn auch besonders wieder innerhalb jeder der drei grossen Steuergruppen.

Hier giebt sich der Einfluss davon kund, dass eine Menge ökonomisch-technischer und rechtlicher Specialisirungen im Erwerb, Besitz und Gebrauch des Einkommens, bez. des Vermögens sich ausbilden, in immer grösserer Zahl und Mannichfaltigkeit, je mehr sich Arbeitstheilung, Eigenthumstheilung, Creditverkehr u. s. w., überhaupt je mehr sich die Volkswirthschaft entwickelt. Dadurch werden für die Lösung der Aufgaben, welche einer jeden der drei grossen Steuergruppen obliegen, wieder vielfach besondere einzelne Steuern in jeder Gruppe und ebenso verschiedenartige Einrichtungen einer Steuer nothwendig. Oder, m. a. W.: die Erwerbs-, Besitz- und Gebrauchsbesteuerung muss jede in sich wieder ein besonderes Steuersystem bilden. (Stein hebt das, 4. A. I, 461, nur für seine sogenannte directe Besteuerung hervor, die „durch die Natur ihres Objects selbst" wieder zu einem System werden müsse. Das gilt aber ebenso für die indirecte Verbrauchsbesteueuerung.)

Auch dies beruht nicht auf Willkür, Zufall, „Fiscalismus" oder technischer Unvollkommenheit der Steuerverwaltung, sondern auf denselben entwicklungsgesetzlichen Bedingungen, wie die Ausbildung des ganzen Steuersystems nach den drei genannten

Seiten. Es dürfte und könnte nur anders sein, wenn man sich auf den Ueberwälzungsprocess und auf die sichere Herbeiführung einer volkswirthschaftlich richtigen und einer gerechten Steuervertheilung durch denselben in höherem Maasse verlassen könnte, als es nach dem Früheren (§. 138 ff.) statthaft ist.

Entwickelt man das Steuersystem im Ganzen und in seinen drei Hauptgruppen nicht angemessen, so bleiben unvermeidlich Lücken und Härten bestehen, welche Verstösse gegen die volkswirthschaftlichen und Gerechtigkeitsprincipien bilden. Freilich kann man das ideale Ziel der Besteuerung auch mit dem vollkommensten practisch möglichen Steuersystem nicht erreichen, sondern muss man sich stets mit einer Annäherung an dasselbe begnügen, wie bei der Erörterung der Steuerprincipien schon zugegeben wurde (§. 124). Aber die möglichste Annäherung an dieses Ziel darf die Theorie von der Praxis, also vom Steuerrecht, verlangen und eben deshalb hat sie auf die Nothwendigkeit immer weiterer Specialisirung der Steuerarten, einzelner Steuern und Steuereinrichtungen im Steuersystem hin- und die Ursachen dieser Entwicklung in den genannten Wirthschafts- und Rechtsverhältnissen nachzuweisen.

III. — §. 214. Die Erwerbsbesteuerung und ihre Gliederung.

Die genannte Besteuerung gliedert sich wieder in drei grössere Abtheilungen nach den drei Arten, auf welche sich der Erwerb von Einkommen und Vermögen Seitens einer Person im privatwirthschaftlichen Verkehr auf der Grundlage unserer Eigenthums- und Erwerbsordnung zurückführen lässt: der berufsmässige Erwerb; der Erwerb durch einzelne Acte und einzelne Rechtsgeschäfte; schliesslich der Erwerb durch Anfall und durch Werthzuwachs zum Einkommen oder Vermögen einer Person ohne deren eigene persönliche wirthschaftliche Leistung, als blosse Folge von „Vorgängen", deren ökonomisches Ergebniss nach der Rechtsordnung dieser Person zu Gute kommt.

Diese drei Erwerbsarten bilden ökonomische Kategorieen in Volkswirthschaften, welche wesentlich privatwirthschaftlich organisirt sind, wie die unserigen, wo daher Privateigenthum an Productionsmitteln, freies Vertragsrecht, Erbrecht und Recht des Eigenthümers auf den ganzen, wie immer sich bildenden Werth seiner Eigenthumsobjecte und wo in Wechselwirkung mit dieser Rechtsbasis Arbeitstheilung besteht. Die Unterscheidung dieser Erwerbsarten hat aber eine sehr verschiedene geschichtliche oder practische Bedeutung je nach dem Grade der Ausbildung des privatwirthschaftlichen Systems und seiner Rechtsbasis. Erst in der modernen Volkswirthschaft mit ihrem ökonomisch und rechtlich stark individualistischen Gepräge und ihrer hochentwickelten Arbeits- und Eigenthumstheilung, ihrem regen Creditverkehr, ihrem leitenden Wirthschafts- und Rechtsprincip der freien Concurrenz, der vollen Berufs-, Verkehrs-, Eigenthums-, Vertrags-, Speculationsfreiheit treten jene Erwerbsarten auch thatsächlich voll in den ihnen principiell inne wohnenden

characteristischen Gegensatz. Sie lassen sich dann auch erst hier äusserlich leichter unterscheiden, was für die Anknüpfung der Besteuerung an sie wichtig ist.

IV. — §. 215. Erste Hauptart der Erwerbsbesteuerung: der berufsmässige Erwerb und seine Besteuerung, oder die vornemlich sogenannte directe Besteuerung.

A. Characteristik dieses Erwerbs und seiner Verbindung mit den zwei anderen Erwerbsarten.

Der „berufsmässige“ Erwerb beruht auf der ökonomischen und rechtlichen Stellung, welche der Erwerber oder Bezieher durch seine regelmässige wirthschaftliche Thätigkeit, d. h. eben durch seinen „Beruf“, im Organismus der volkswirthschaftlichen Arbeitsgliederung und durch seinen mit dieser Thätigkeit verbundenen (materiellen) Besitz, in der Vermögensvertheilung der Volkswirthschaft einnimmt.

Diese Besitzverhältnisse des Einzelnen können dann in der Besitzbesteuerung noch zu besonderer Berücksichtigung kommen, sie greifen aber auch immer in den Erwerb und speciell in den berufsmässigen Erwerb ein, weshalb sie doch vornemlich in der Erwerbsbesteuerung selbst ihre richtige Stellung erheischen.

Für die Besteuerung ist nun die Thatsache wichtig, dass nicht nur der weitaus grösste Theil des Volkseinkommens und Volksvermögens von den Einzelnen „berufsmässig“ erworben, producirt wird, sondern dass sich auch die Vertheilung des Volkseinkommens und, davon meist abhängend, des Volksvermögens, zunächst und practisch in der Regel überwiegend auch auf die Dauer, in Gemässheit des berufsmässigen Erwerbs gestaltet („ursprüngliche“ Vertheilung). Daraus folgt, dass die Besteuerung doch immer vor Allem diesen Erwerb bei seinem Rechtsinhaber zu treffen oder m. a. W. die Steuervertheilung nach demselben einzurichten suchen muss. Dies geschieht auch durch gewisse Arten der Erwerbs-, Besitz- und Verbrauchsbesteuerung in erster Linie.

Die Vertheilung des Volkseinkommens und Volksvermögens, wie sie sich durch den berufsmässigen Erwerb bildet, wird aber dann mehr oder weniger verändert, mitunter selbst erheblich umgestaltet durch die beiden anderen Haupterwerbsarten. Einmal, aber im Ganzen in geringerem Maasse so, dass gleichzeitig die Grösse des Volkseinkommens und Vermögens selbst oder wenigstens des davon dem Volke zur Verfügung bleibenden Theils eine Veränderung erleidet; sodann, und überwiegend, so, dass jene Grösse gleich bleibt, aber die Grösse der Antheile der Einzelnen daran, mithin die absolute Grösse der einzelnen Einkommen

und Vermögen sich verändert. Beides ist im Steuersystem zu beachten.

1. Fälle der ersten Art und zwar des Erwerbs durch einzelne Acte liegen vor, wenn Volksangehörige durch einzelne, gewöhnlich nicht zu ihrer Berufsthätigkeit zählende Acte sich und dadurch der Volkswirthschaft einen „Werth" erwerben.

Z. B. durch Auffindung unbekannter Naturschätze, wie Lager von Mineralstoffen, oder einst vergrabener Metallschätze u. dgl. Spielt hier, wie oftmals, rein der Zufall, so würde auch dieser betreffende Erwerb unter die dritte Haupterwerbsart, zum Erwerb durch Anfall u. s. w. gehören.

Die Abgaben beim Bergregal, beim Schatzfinden (s. oben §. 75, 76) sind anderer Art und haben eine andere historische Begründung als entsprechende Steuern auf einen solchen „zufälligen" Erwerb. Sie lassen sich aber mit aus dem Gesichtspunct einer solchen Besteuerung begründen.

Practisch und deshalb auch für die Besteuerung ungleich wichtiger sind aber die Fälle, wo es sich um Vermögensübertragungen zwischen verschiedenen Volkswirthschaften oder „Steuergebieten" durch die zweite und dritte unserer Erwerbsarten handelt.

So greifen namentlich gegenwärtig bei dem regen internationalen Personen-, Geschäfts- und Kapitalienverkehr einzelne Acte im internationalen Werthpapiergeschäft, der Erbgang und die werthbestimmende Conjunctur öfters bedeutsam in die Vertheilung des „Welteinkommens" und „Weltvermögens" zwischen verschiedenen Ländern und Völkern und den zu diesen gehörigen Einzelnen ein. Darauf hat die Besteuerung thunlich Rücksicht zu nehmen, indem sie besonders die Verkehrs-, Erbschafts-, Ertrags- und Einkommensteuern zweckentsprechend einrichtet. Die Börsenoperationen in internationalen „Spielpapieren" übertragen öfters grosse Werthsummen zwischen verschiedenen Volkswirthschaften, bald als Gewinn, bald als Verlust. Die Börsenblätter wissen davon zu reden. Hier liegen Lücken im Steuerrecht vor, die zu beachten sind.

2. Noch weit mehr kann aber und wird thatsächlich auch unter den obwaltenden Verkehrs- und Rechtsverhältnissen in der modernen Volkswirthschaft die ursprüngliche Vertheilung des in der Grösse unverändert bleibenden Volkseinkommens und Vermögens nach dem berufsmässigen Erwerb rein innerhalb der heimischen Volkswirthschaft durch die zweite und dritte einzelwirthschaftliche Erwerbsart verändert.

Einzelne Verkehrsgeschäfte speculativer Art, wo auf voraussichtliche und gehoffte Werth- und Ertragsdifferenzen absichtlich „speculirt" und derentwegen das Geschäft vorgenommen wird, auch Spiel, Wette, aber auch nicht-speculativer Art, wo solche Werthveränderungen ohne Daraufhinstreben der davon günstig oder ungünstig betroffenen Person, wie bei den Wechselfällen der Conjunctur, eintreten, welche hier Werthzuwachs, dort Werthverminderung des Einzeleinkommens und -Vermögens bewirken, ferner der Erbgang, greifen nach allen Seiten in die ursprüngliche Vertheilung ein.

Diesen Verhältnissen zu folgen, ist steuertechnisch schwierig, kann auch solange allenfalls auf die leichter zu berücksichtigenden Fälle beschränkt werden oder selbst gänzlich unterbleiben (wenn

auch stets mit entsprechender Hintansetzung oberster Steuerprincipien), als thatsächlich einzelne Verkehrsgeschäfte und Conjunctur noch einen geringeren Einfluss üben. Aber gerade mit der Entwicklung der Verkehrstechnik (Communicationswesen!), der Verkehrsökonomik (Ausbildung von Handel, Bankgeschäft, Betheiligung der Privatkreise an der Speculation auf Werth- und Ertragsdifferenzen des Grund-, Hauseigenthums, vollends der börsengängigen Werthpapiere u. s. w.!) und des Verkehrsrechts („freies" Eigenthum, in den Formen immer einfacheres, inhaltlich immer „freieres" Vertragsrecht, speculativer Besitzwechsel auch in Folge dessen!) — mit der Entwicklung dieser drei maassgebenden Factoren wird es immer unzulässiger, bei der Besteuerung sich nur an den berufsmässigen Erwerb und an den aus „eigener Arbeit" und aus „Ersparung" herrührenden „angelegten" Werth des Besitzes zu halten.

Auch die rationellste Verbrauchsbesteuerung, selbst diejenige, welche höhere Leistungsfähigkeit durch höhere Besteuerung der feineren Genussmittel, durch Luxussteuern u. dgl. m. zu treffen weiss, reicht für die hier vorliegende Aufgabe volkswirthschaftlich richtiger und gerechter Besteuerung durchaus nicht aus. Hier muss vielmehr theils schon innerhalb der Besteuerung des berufsmässigen Erwerbs und des Besitzes selbst durch besondere einzelne Steuern, Steuereinrichtungen und Regelung des Steuerfusses, theils durch richtige Ausbildung der Verkehrs- (Börsen-), Erbschafts- und der Besteuerung der Spiel-, Wett-, Speculations- und Conjuncturengewinne das Steuersystem in richtige Uebereinstimmung mit den Steuerprincipien gebracht werden.

B. — §. 216. Gliederung der Besteuerung des „berufsmässigen" Erwerbs.

Im Anschluss an eine doppelte, eine „subjective" und eine „objective" Auffassung dieses Erwerbs ist hier eine Subject- und eine Objectbesteuerung zu unterscheiden. Jene hält sich an die erwerbende, Einkommen beziehende, Erträge in letzterem und dann in sich, ebenso Vermögen in sich zusammenfassende Person als das steuerpflichtige Rechts- und Wirthschaftssubject; die zweite an die Objecte, welche als Ertragsquellen fähig sind, der rechtlich über sie verfügenden Person, daher gewöhnlich dem Eigenthümer (auch Nutzniesser u. s. w.), Erträge, d. i.

einzelwirthschaftliche Reinerträge, mithin „Einkommen" zu gewähren und welche regelmässig auch wirklich einen Ertrag liefern.

1. Bei der Subjectbesteuerung des berufsmässigen Erwerbs wird letzterer als ein Ganzes, eine ökonomische (und zwar einzelwirthschaftliche) und rechtliche Einheit betrachtet und so zu ermitteln und zu erfassen gesucht.

Hierfür bieten sich wieder drei Wege, welche das Steuerrecht auch nach Ausweis der Geschichte theils nach theils neben einander zu beschreiten pflegt. Sie führen: der erste zur reinen (directen) Personal- (auch Kopf-, Familien-, Heerd- u. dgl.) und Classensteuer, auch wohl zu gewissen Formen allgemeiner Vermögens-, Grundsteuern; der zweite zur nominellen (directen) (Gesammt-) Einkommensteuer, auf Grund einer dies Einkommen als Ganzes auffassenden generellen Schätzung von Verwaltungsorganen (Commissionen) oder Declaration des Steuerpflichtigen; der dritte zu einer solchen Einkommensteuer auf Grund einer Summirung der einzelnen geschätzten oder genauer, besonders durch die Formen der Ertragsbesteuerung festgestellten Erträge.

a) Auf dem ersten Wege hält man sich an gewisse Thatsachen und Merkmale, besonders solche, welche augenfällig oder leicht zu ermitteln sind, und schliesst aus ihnen auf einen gewissen persönlichen Erwerb oder wenigstens auf persönliche Erwerbsfähigkeit überhaupt und mitunter zugleich auf einen Erwerb in ungefähr der und der Grösse und Art.

Für die Auswahl solcher Thatsachen hat man einen gewissen Spielraum, entscheidende Zweckmässigkeitsgründe verengen aber die Anzahl der ernstlich in Betracht kommenden. Die richtige Wahl selbst hängt wieder eng mit der ganzen geschichtlichen Entwicklung der Volkswirthschaft, der Arbeitstheilung, der Besitzverhältnisse u. s. w. zusammen.

α) Die vielfach geschichtlich älteste, im Ganzen roheste Form sind reine, nicht weiter abgestufte Personalsteuern: allgemeine Kopf-, Familien-, Hausstands-, Heerd-, Haussteuern oder ähnliche Steuern, welche sich auf die männlichen oder auf die erwachsenen Köpfe der ganzen steuerpflichtigen Bevölkerung beziehen.

Steuertechnisch einfach umlegbar sind sie auch nicht volkswirthschaftlich und vom Standpunct der Gerechtigkeit aus betrachtet so mangelhaft, solange die Beschäftigung und daher die ökonomische Lage der Einzelnen meist dieselben sind, oder das Nationaleinkommen sich quantitativ und qualitativ im Einzeleinkommen noch wenig differenzirt (§. 204).

β) Auch allgemeine Vermögens- und darin enthaltene oder auch eigene, roh (nach Hufen, Aussaat u. dgl.) veranlagte

Digitized by Google

Grundsteuern gehören, besonders in frühen Perioden der Volkswirthschaft, hierher, fungiren zugleich als Haus- und Hofsteuer und damit als Familien- und Personalsteuer oder haben eine solche noch neben sich.

Bei noch fast ausschliesslich agrarischer Thätigkeit, ungefährer Gleichheit der Landloose oder der Quoten derselben, wie sie primitiveren Anbauverhältnissen und Besiedelungen entspricht, bei wesentlich gleicher Technik des Betriebs und bei fast fehlender Verselbständigung von Stoffverarbeitung und geringem Handel sind solche Steuern relativ befriedigend (§. 204).

γ) Eine Ausbildung erfolgt durch Abstufung der betreffenden Steuern und durch Classenbildung, indem man sich an Merkmale hält, aus welchen sich die Differenzirung der Art und der Grösse des Erwerbs ergiebt. Solche Merkmale finden sich im Stand, Beruf, in der Besitzart, Besitzwerth und Grösse (so beim Grundbesitz), wo dann implicite auch schon die Art des Einkommens, Arbeits-, Renten- und gemischtes Einkommen, unterschieden wird.

Eine solche Ausbildung ist geboten und tritt denn auch meistens ein mit der vermehrten Arbeits- und Besitztheilung, der Trennung agrarischer und stoffveredelnder Arbeit zu selbständigen Berufen, woraus dann in Stadt und Land auch eine locale Trennung wird, und mit der Folge dieser Verhältnisse für die Vertheilung des Nationaleinkommens, der generischen und quantitativen Differenzirung desselben (§. 204). Solange das bewegliche Kapital und der Creditverkehr dabei nicht sehr ausgebildet sind, bieten sich im sichtbaren oder leicht nachweisbaren Vermögen der Einzelnen, — ihrem Grund- und Hausbesitz, Vieh, Werkzeugen, Vorräthen an Nahrungsmitteln für Mensch und Vieh, Wohnungseinrichtung, Geräth, Kleidung, Schmuck, baarem Gelde u. s. w. — wohl genügende Anhaltspuncte für die Aufstellung allgemeiner Vermögenssteuern, welche wesentlich mit als Steuern des berufsmässigen Erwerbs fungiren können; eventuell auf Grund von Selbstschätzungen unter Eid, welche unter diesen Voraussetzungen noch leidlich genau sein werden, da sie nicht allzuschwer zu controliren sind. In der Bestimmung des Steuersatzes als Quote vom Vermögen, wobei die Art und hiermit die Rente des letzteren, der Stand und Beruf und die davon mit abhängige gesammte ökonomische Lage einer Person sich ebenfalls berücksichtigen lassen, hat man dann das Mittel einer leidlich ausreichenden Abstufung der Steuer.

Sonst aber bietet die Ausbildung von personalen Classensteuern, unter Combination ökonomischer und socialer Momente, das erforderliche Hilfsmittel.

Hier werden nach dem ökonomischen Beruf, nach der ungefähren Durchschnittslage in Bezug auf Einkommen und Vermögen, nach dem socialen und politischen Stand und Rang der einzusteuernden Personen Classen der letzteren von annähernd gleicher Steuerfähigkeit gebildet, mit bestimmten festen steigenden, aber nicht einmal immer proportional steigenden Steuersätzen. (Doch kommen hie und da schon früher Progressiv-, bez. Degressivscalen vor.) In diese Classen werden dann die Einzelnen, namentlich etwa die Selbstthätigen oder die selbständigen Personen nach den betreffenden Anhaltspuncten eingeschätzt.

Unter einfacheren Erwerbsverhältnissen, wie sie übrigens in dem wichtigsten Beispiel, der preussischen Classensteuer, bereits nicht mehr vorhanden waren, kann eine solche Steuer selbst in unseren heutigen Verhältnissen noch für einigermaassen genügend zur Besteuerung des berufsmässigen Erwerbs gelten. Sie bildet schon einen Uebergang in die folgende Kategorie.

b) Die auf dem genannten zweiten Wege der Durchführung einer Subjectbesteuerung erlangte Steuer, die nominelle directe (Gesammt-)Einkommensteuer, einerlei zunächst, welche Mittel und Wege zur Feststellung dieses Einkommens ergriffen werden, wird offenbar statt jener eben besprochenen roheren Steuerformen, einschliesslich selbst die zuletzt characterisirte Classensteuer, immer nothwendiger unter drei Voraussetzungen: wenn einmal das Nationaleinkommen sich mit fortschreitender Entwicklung des privatwirthschaftlichen Systems immer mehr qualitativ und quantitativ differenzirt; wenn zweitens der öffentliche Bedarf und besonders der durch diese Steuer zu deckende Theil desselben immer mehr wächst, so dass Ungleichheiten der Steuer für die Einzelnen empfindlicher werden; und wenn drittens die volkswirthschaftlichen und die Gerechtigkeitsprincipien mehr erkannt werden und im Volksbewusstsein, daher bei der gesetzgebenden Gewalt mehr zur Geltung gelangen.

Die Steuergeschichte, zumal der modernen Zeit, zeigt auch, wie mit dem Eintreten dieser Voraussetzungen das Bedürfniss nach einer förmlichen Einkommensteuer an Stelle der früheren Formen hervortrat (§. 206). Die Anerkennung der persönlichen Freiheit und staatsbürgerlichen Gleichheit im Volksbewusstsein und im Recht der „staatsbürgerlichen“ Periode hat zur Consequenz die Beseitigung von Steuerprivilegien und die Anerkennung gleicher Steuerpflicht alles Einzeleinkommens, aus welcher Erwerbsart es auch herrühre, wer immer es auch beziehe: daraus musste sich wiederum die Forderung auch der förmlichen Einkommensteuer als einer Hauptart der Besteuerung berufsmässigen Erwerbs ergeben.

Sobald man soweit gelangt ist, tritt dann nothwendig die Frage nach der Ermittelung dieses Einzeleinkommens oder nach der Art der Veranlagung der Steuerpflichtigen zur Einkommensteuer in den Vordergrund. So entstehen nunmehr die beiden erwähnten Arten förmlicher (Gesammt-) Einkommenbesteuerung.

α) Die erste Art ist an sich die einfachste und nächstliegende: man schätzt durch Organe der Steuerverwaltung oder durch andere Verwaltungsbehörden oder durch Commissionen der Besteuerten selbst das Einkommen eines Jeden unter Aufsuchung von Anhaltspuncten für die Schätzung oder man nöthigt den Steuerpflichtigen (direct oder indirect) zu einer Selbstschätzung oder Declaration seines Einkommens, mit dem Recht der Controle für die Verwaltung oder für Steuercommissionen.

Zu jener amtlichen Schätzung wie zu dieser Controle bedarf es der Anhaltspuncte in Thatsachen und Merkmalen, wie den bei dem ersten Verfahren erwähnten; ferner ergeben sich solche unter Umständen auch bereits in den Grundlagen bestehender anderer Steuern, wie namentlich der Ertragssteuern. Im letzteren Falle nähert sich diese Art der Einkommensteuer der folgenden etwas.

Bei der unvermeidlichen Unsicherheit der amtlichen Schätzung und bei dem Mangel an sicheren Thatsachen zur Controle der Declarationen, ferner bei der häufigen

Abneigung vor schärferen sich etwa bietenden Controlmitteln und Strafen Seitens der Gesetzgebung und der Verwaltung selbst führt diese erste Art der Einkommensteuer aber auch heute noch wie früher, ja wegen der viel stärkeren Individualisirung der Einkommenverhältnisse, der schwierigen Ermittelung manchen Einkommens, so desjenigen aus dem Handel, aus manchen Gewerben, vollends aus Leihzinsen, heute mehr als jemals früher, nur zu wenig genügenden Ergebnissen, wenigstens für grosse Länder mit sehr verschiedenen Wirthschafts-, Social- und Culturverhältnissen, zum Unterschied von einzelnen Städten und kleineren Ländern, die mitunter ein günstigeres Bild zeigen. Besonders lehrreich sind die neueren Erfahrungen mit der Einkommen- (incl. preussische Classen-) Steuer einmal in Preussen, sodann im Königreich Sachsen, in Hamburg und anderen deutschen Staaten. Dort hat man allerdings zu viel Rücksicht auf die Scheu der Steuerpflichtigen genommen, ihre Einkommenverhältnisse darzulegen oder den Einschätzungscommissionen genügende Einblicke zu gewähren. Mit daher, aber nicht allein deshalb, die zu niedrigen und zu ungleichen Gesammt-Einschätzungen in Preussen, verglichen mit Sachsen. S. u. A. A. Sötbeer, Umfang und Vertheilung des Volkseinkommens in Preussen 1872—78, Leipzig 1879, und die mehrfache Fortsetzung dieser statistischen Arbeiten, neuerdings in Conrad's Jahrbüchern. Sötbeer's Schlüsse in Betreff Preussens sind aber anfechtbar.

β) Diese Erfahrung legt es, neben anderen Umständen, nahe, bei der Einkommensteuer den dritten der obigen Wege einzuschlagen: man bildet nemlich durch ein Summirungsverfahren eine Einkommensteuer, indem man möglichst auf die einzelnen unterscheidbaren Ertragsquellen des Einkommens zurückgreift, deren wirkliche Erträge durch ein ins Detail gehendes amtliches Schätzungs- und Berechnungsverfahren, unter etwaiger Zuhilfenahme von Selbstschätzungen oder Declarationen des Steuerpflichtigen für einzelne Einkommenposten oder Ertragsarten, zu ermitteln sucht und dann eventuell die einzelnen Posten addirt oder vom Steuerpflichtigen selbst (mitunter in dessen Interesse) addiren lässt: die Einkommensteuer als ein „System der Ertragsbesteuerung".

So in England allgemein — über diese Auffassung der englischen Einkommensteuer besonders Vocke, britische Steuern S. 552 und in meiner Fin. III, §. 111 ff. — und theilweise auch in den continentalen Einkommensteuern, soweit sich dabei wenigstens mit auf die Daten der Ertragsbesteuerung gestützt wird. Letzteres geschieht namentlich etwa bei den landwirthschaftlichen Berufen, indem man gewisse Multipla der Grundsteuerschuldigkeit des Einkommensteuerpflichtigen als des letzteren steuerpflichtiges „Einkommen" annimmt, wenn dieser Beruf der einzige oder hauptsächlichste ist.

Hier erfolgt daher eine nähere Verbindung der Subjectbesteuerung mit der Objectbesteuerung.

Gewisse Mängel dieser beiden Besteuerungsarten lassen sich auf diese Weise beseitigen oder wenigstens vermindern. Aber andere dieser Objectbesteuerung inhärente Mängel bleiben bestehen und werden durch diese Verbindung nun auch in die Subjectbesteuerung hinüber getragen. Was die Einkommensteuer daher durch dies „objectivere" Verfahren zur Feststellung der steuerpflichtigen Einkommen gewinnt, geht ihr leicht auf der anderen Seite gerade durch die Ausscheidung des „subjectiven" Moments wieder mehr verloren. Dies ergiebt sich schon aus der folgenden vorläufigen und nothwendig noch ganz allgemein gehaltenen Betrachtung der Objectbesteuerung; genauer noch aus der Untersuchung der einzelnen Ertragssteuern in der speciellen Steuerlehre, wofür hier wieder auf Band III, §. 111 ff. über die englische

Einkommensteuer und auf meine Abhandlung directe Steuern im Schönberg'schen Handbuch hinzuweisen ist. Vgl. auch Schäffle's bezügliche Ideen.

§. 217. — 2. Die zweite Hauptart der Besteuerung des berufsmässigen Erwerbs im Erwerbssteuersystem, die eben genannte Objectbesteuerung, ist die Besteuerung der vom wirthschaftenden, bez. Rechtssubject losgelösten, verselbständigten Ertragsquellen, aus denen jener Erwerb ganz oder in Theilen fliessen kann und regelmässig auch wirklich fliesst. Als Besteuerung der Ertragsquellen führt sie passend den Namen Ertragsbesteuerung.

a) Die ältere Ertragsbesteuerung.

Die wichtigste einzelne hierhergehörige Steuer, die Grundsteuer, vornemlich von dem landwirthschaftlich benutzten Boden, ist als Hauptbestandtheil der Vermögenssteuer und auch als besondere directe Steuer eine der ältesten und verbreitetsten Steuern.

Sie stellte sich, wie im vorigen Hauptabschnitt schon gezeigt wurde (§. 204), leicht begreiflich überall da gern ein, wo das Volk bereits sesshaft geworden war und regelmässigen Ackerbau, auch wesentlich nach demselben Feld- und Wirthschaftssystem, trieb, sonst aber noch wenig weitere Arbeitstheilung bestand, vielmehr die grosse Mehrzahl nur die eigenen landwirthschaftlichen Producte verarbeitete und grossentheils selbst verzehrte. Roh nach den schon angegebenen Merkmalen, nach Hufen, Pflügen, Aussaat u. s. w. veranlagt blieb sie dann in der alten Gestalt oder mit leichten Veränderungen lange bestehen, nahm mehr oder weniger den Character einer Reallast an und wurde etwa nur mit der Weiterentwicklung der Volkswirthschaft, der Entstehung städtischer Wohnsitze und Berufe und selbständiger stoffveredelnder Gewerbe durch andere ähnliche Ertragssteuern, wie Haussteuern, besonders in den Städten, taxartige Abgaben in bestimmten Sätzen von einzelnen Gewerben ergänzt, Steuern, welche dann ebenfalls wieder den Character von Object- und Ertragsquellensteuern an sich trugen, das Haus, den Hof, den Platz, den einzelnen Gewerbebetrieb als solchen, ganz ohne jede oder doch ohne nähere Rücksicht auf den wirklichen individuellen Ertrag und auf die innehabende und wirthschaftende Person belasteten.

Die Besteuerung verwandter Urproductions-Quellen, des Waldes, der Fischereigründe, soweit der Wald nicht mehr Gemeinbesitz war, war mit der ursprünglichen agrarischen Grundsteuer gleich verbunden oder trat auch wohl noch besonders hinzu. Die Besteuerung der Bergwerke konnte zwar ebenfalls aus der Grundsteuer hervorgehen, hat sich aber wohl meistens selbständig in Verbindung mit dem Bergrecht, besonders mit dem Bergregal entwickelt.

Die Besteuerung der Handelsgewerbe ging aus einer Ausdehnung der Gewerbetaxen hervor, wenn der Handel sich von der Gewerksarbeit trennte.

Die Schank-, Gast- und ähnliche Gewerbe für persönliche Dienstleistungen (Barbiere u. dgl.) wurden mit ihrer Verselbständigung ebenfalls gewerbesteuerartigen Taxen unterworfen, auch wohl schon früh und häufig, besonders die ersten, apart mit Steuern belegt, welche als Gegenleistung für die Concession zum Betrieb, für Privilegien und Gerechtsame etwas Gebührenartiges und Regalartiges an sich haben, wie z. B. speciell die „Krug"-, die Schankgerechtigkeits-, die Mühlenbesteuerung, oder auch wohl Keime indirecter Verbrauchsbesteuerung enthalten.

Solche Ertragssteuern finden sich in den älteren und mittleren Wirthschaftsperioden der Völker überall mit hervorstechendem Character der Objectsteuer, dem nur die Ansprüche der in Besitz solcher Objecte gelangenden privilegirten Stände auf Steuerfreiheit,

die ähnlichen Ansprüche der Forensen entgegentreten, aber doch öfters weichen müssen. Bei der Einrichtung der Steuern werden dann meist nur etwa rohe Classenstufen nach der ungefähren Grösse und Ertragsfähigkeit des Bodens, des Gewerbes unterschieden, jenem Objectsteuercharacter gemäss, unter Vernachlässigung der subjectiven Momente, welche vom leitenden Rechts- und Wirthschaftssubject ausgehend den wirklichen Ertrag der Quelle qualitativ und quantitativ doch immer mehr oder weniger stark beeinflussen.

Nicht selten stehen die alten Grund-, Haus- und einzelne Gewerbesteuern in Verbindung mit ähnlichen grundherrlichen Abgaben, die einen traten zu den anderen hinzu, vermischten sich auch wohl später, so dass im Einzelnen der Ursprung nicht immer nachzuweisen ist. Nur im Princip, nicht immer im concreten Fall blieb die steuerartige Abgabe veränderlich nach einfacher Anordnung der Staatsgewalt neben der unveränderlichen grundherrlichen Abgabe, so dass dies Moment kein unbedingt sicheres Kriterion ist. Auch andere rein privatrechtliche Lasten, wie Zinsen und Gülten aus Creditgeschäften (Rentenkauf), gebührenartige Abgaben, wie Gerichts- und Vogteigelder, kommen neben den genannten Steuern und grundherrlichen Abgaben bei Hof, Haus und Grund vor und bilden mit ihnen eine oft sehr alte und nicht selten ziemlich hohe Gesammtbelastung des Grundbesitzes, welche trotz ihres verschiedenen geschichtlichen Ursprungs späteren Geschlechtern als „Besteuerung" dieses Besitzes erschien und in die moderne Besteuerung mit überging, selbst bei Steuerreformen.

§. 218. — b) Die neuere „rationell" reformirte und ausgebildete Ertragsbesteuerung.

Die Fortentwicklung der alten Ertragsbesteuerung in den Culturstaaten war dann wieder die Folge der Entwicklung der Volkswirthschaft und der Erkenntniss der richtigen Besteuerungsgrundsätze. Sie ist daher überall ziemlich gleichmässig in der Periode des aufgeklärten Absolutismus begonnen und in der staatsbürgerlichen Periode durchgeführt worden.

Dies geschah in doppelter Richtung. Einmal suchte man die geschichtlich überkommene Ertragsbesteuerung gleichmässiger zu machen, selbst wenn es sich nicht um Erhöhung des Gesammtertrags der Steuern handelte, vollends wenn, wie gewöhnlich, diese Nothwendigkeit vorlag; sodann dehnte man jene Besteuerung systematisch aus und ergänzte sie durch Steuern auf einzelne bisher nicht oder nicht genügend besteuerte Erträge anderer Ertragsquellen.

α) Gerade die öfters absolute und stets relativ sehr grosse Stabilität der älteren Ertragssteuern musste eine grosse Ungleichheit der letzteren mit der Zeit herbeiführen, sowohl zwischen den einzelnen Steuerkategorieen, der Grund-, Haus-, Gewerbesteuer

u. s. w., wie zwischen den Steuern der einzelnen Steuerobjecte einer Kategorie.

Vorkommende, in gleichen oder in willkürlich gegriffenen Quoten erfolgende Erhöhungen der Steuern mussten diese Ungleichheit noch steigern und noch drückender machen. Mit dem Niedergang des ständischen Patrimonialstaats, mit dem Zurücktreten der ihm zu Grunde liegenden Idee von der Berechtigung der scharfen ständischen Gliederung der Bevölkerung, mit der gleichzeitigen Steigerung des Steuerbedarfs mussten jene Ungleichheiten immer unerträglicher werden. Die verschiedene Entwicklung des Verkehrs, der Technik, die Betriebsänderungen in der Landwirthschaft wirkten in derselben Richtung.

So musste die der ständischen Macht sich entringende Staatsgewalt in ihrem eigenen und des Staats wie im Interesse der Bevölkerung auf eine grössere Gleichmässigkeit der Ertragsbesteuerung hinzielen, wie es besonders im vorigen Jahrhundert hervortritt und unvermeidlich war, wenn man überhaupt den steigenden Bedarf decken wollte. In der sich anschliessenden modernen staatsbürgerlichen Periode wirkten nicht nur dieselben Umstände in verstärktem Maasse weiter, es machten sich nun auch die neuen politischen und volkswirthschaftlichen Ideen über richtige Steuervertheilung geltend.

Daraus entstand jene Bewegung, welche namentlich in der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts und darüber hinaus auf eine „Reform der alten Ertragssteuern" mittelst „rationeller" Katastersysteme für die Grund-, Haus- und Gewerbesteuer abzielte und wenigstens bei letzterer, nach der ökonomischen Natur des Gewerbebetriebs sehr begreiflich, selbst die mehr individuellen, subjectiven, die Höhe des wirklichen Ertrags (nicht nur die „objective" Ertragsfähigkeit) bedingenden Momente mit zu berücksichtigen suchte.

Das Resultat war die Bildung des modernen Ertrags- und namentlich Realsteuersystems, das aus drei grossen Gliedern, der „rationellen" Grund-, Haus- und Gewerbesteuer besteht, wobei die letztere indessen den reinen Realsteuercharacter nicht ganz bewahrte.

Das System wurde besonders in Frankreich, Deutschland, Oesterreich entwickelt, als Grundlage und Haupttheil der directen Staatsbesteuerung und begegnet uns ähnlich auch in anderen continentalen Staaten, besonders in Folge des directen und indirecten Einflusses der französischen Gesetzgebung. Da die Communalbesteuerung seit Alters ebenfalls vornemlich an diese Steuern sich anlehnte, so wurde das Bedürfniss nach einer grösseren Gleichmässigkeit der Ertragssteuern nur noch dringender.

β) Anderseits drängte die volkswirthschaftliche und sociale Entwicklung auf eine systematische Ausdehnung und Ergänzung der alten und auch der rationell reformirten Ertragsbesteuerung hin.

Die vermehrte Arbeits- und Besitztheilung, die schärfere qualitative und quantitative Differenzirung des Nationaleinkommens bei der Trennung von Stadt und Land, Urproduction und Gewerk, materiellen und liberalen Berufen, Kapital und Arbeit, Hand in Hand hiermit die Entwicklung des Creditverkehrs — das Alles bewirkte, dass auch die alten und selbst die reformirten neueren Grund-, Haus- und Gewerbesteuern überhaupt nicht mehr ein ausreichendes Ertragssteuersystem bildeten.

So musste sich eine zweite grosse Reformbewegung auf diesem Gebiete entwickeln: eine systematische Ausdehnung und Ergänzung jener drei typischen Hauptsteuern und zwar wieder in doppelter Weise, entsprechend den obwaltenden Verhältnissen, wie dies die Steuergeschichte abermals ziemlich gleichmässig in verschiedenen Culturländern Europas zeigt: die älteren Hauptsteuern werden nemlich für gewisse Erträge, welche sie zwar im Princip bereits mit belasten, aber für die sie in ihrer allgemeinen Form nicht mehr recht passen, specialisirt und neue Ertragssteuern treten für gewisse andere Erträge, bez. Ertragsquellen, welche bisher von den alten Steuern nicht getroffen wurden, hinzu.

Die erste Entwicklung ist eigentlich nur eine Fortsetzung einer älteren, welche aus der ursprünglich allgemeinen alleinigen Grundsteuer zu besonderen Haus- und Gewerbesteuern geführt hatte.

Die völlige Trennung der Grund- und Haussteuer ist selbst in unseren Staaten noch nicht überall oder erst jüngst vollzogen worden. Sie ist eine richtige Consequenz der specifischen Differenzirung der Grundstücke nach Zwecken der Benutzung (agrarische und Bauplatz-Benutzung), weshalb namentlich in den Städten besondere Haussteuern. Dasselbe Princip der Differenzirung der Besteuerung nach derjenigen der Bodenbenutzungsarten zeigt sich in der Beschränkung der eigentlichen Grundsteuer auf den landwirthschaftlich benutzten oder so benutzbaren und nur aus Nebengründen nicht wirklich so benutzten Boden und. — das Correlat hierzu — in der Ausbildung aparter Grundsteuernormen für den Wald, bisweilen sogar ganz selbständiger Waldsteuern, ferner in der Entwicklung der Bergwerksteuern, und — der neueste Fall — der Eisenbahnsteuern, für den Ertrag der Eisenbahn, neben denen freilich noch Grundsteuern für den Boden der Bergwerke an der Oberfläche und für die Grundstücke der Bahn vorkommen können. Bei den Haussteuern besteht die analoge Entwicklung in der Verschiedenheit der Steuernormen, nach der Lage (Grösse der Orte), der Beschaffenheit und dem Zweck der Gebäude, wo sich dann auch wohl förmlich verschiedene selbständige Haussteuern ausbilden (Hauszinssteuer, Hausclassensteuer, Oesterreich; ähnlich, aber im Rahmen einer Steuer, in Preussen). Aehnlich in der Gewerbesteuer eine immer grössere Specialisirung nach Arten, Technik, Umfang, Standort der Gewerbe und die Ausbildung aparter Gewerbesteuern für gewisse Gewerbe, von denen auch hierher der Eisenbahnbetrieb, Bergwerksbetrieb, sodann das Gesellschaftswesen „mit öffentlicher Rechnungslegung“, speciell das Actiengesellschaftswesen mit ihren vorkommenden Sondersteuern zu rechnen sind.

Die zweite Entwicklung des Ertragssteuersystems, die Entstehung eigener neuer Steuern für bisher nicht besteuerte Erträge oder Ertragsquellen, tritt deutlich erst in der neueren und neuesten Zeit der modernen Culturvölker hervor, was sich wieder auch aus den Social- und Wirthschaftsverhältnissen leicht erklären

lässt. Von Nebensächlichem abgesehen sind es vornemlich drei neue directe Ertragssteuern, mit denen man es hier zu thun hat: die Steuer auf den Ertrag der Arbeit der liberalen Berufe, sowohl der selbständig als der in einem Dienstverhältniss ausgeübten (im letzteren Falle: Besoldungssteuer des „Beamten", besonders des „öffentlichen" Staats-, Gemeindebeamten u. s. w.); die Steuer auf den Ertrag der gemeinen Handarbeit und der sonstigen niederen Arbeit (materielle, „illiberale" Arbeit aller Art, Gesindearbeit) oder die directe Lohnsteuer; endlich die Leihzins- (Kapitalrenten-, „Kapital"-) Steuer auf den Ertrag des verliehenen umlaufenden, besonders des Geldkapitals.

Die beiden ersten Steuern auf den Ertrag der „Arbeit" bilden das Personalsteuer-Element des modernen Ertragssteuersystems neben dem Realsteuer-Element, der Grund- und Haussteuer. Sie führen leicht in die förmliche Subjectbesteuerung, die Einkommensteuer hinüber, da die Lostrennung des Ertrags der „blossen Ertragsquelle", hier der „Arbeit als solcher" vom arbeitenden Subject natürlich noch misslicher ist und noch unsicherere Fictionen bedingt, als dies Verfahren bei den anderen Ertragssteuern, wo Ertragsquelle und wirthschaftende Person immerhin nicht so eng verbunden sind. Daraus erklärt es sich auch, dass mitunter auch jetzt noch in Ländern mit einem sonst entwickelten Ertragssteuersystem die Besteuerung des Arbeitsertrags nicht durch besondere Ertragssteuern, sondern nur mit durch die allgemeine directe Personalsteuer, die Einkommensteuer (bez. Classensteuer) erfolgt. Die selbständig zu Erwerbszwecken ausgeübten liberalen Berufe (Arzt, Advocat, Privatlehrer, Schriftsteller, Künstler, Techniker u. s. w.) stehen im Uebrigen ökonomisch den gewöhnlichen Gewerben näher und können daher auch wohl durch eine Ausdehnung der Gewerbesteuer auf sie mit besteuert werden, wie es vorkommt (Frankreich). Die Besoldungen u. s. w. liberaler Berufs-„diener" sind ökonomisch eine Art Dienstlohn, nur durch Dauer, Sicherheit, Zahlungstermin, Höhe, Verbindung mit Pensionswesen vom gewöhnlichen Arbeitslohn unterschieden. Sie können mit diesem durch eine gemeinsame „Lohnsteuer" oder „Arbeitssteuer" (dann etwa mit zwei Gliedern, für „Gehalt" und „Lohn" i. e. S.) getroffen werden.

Die dritte, die Leihzinssteuer, reiht sich der Grund- und Haussteuer am Nächsten an, soweit auch diese den Ertrag von Renten „aus Besitz" treffen. Wie beide genannte und die Gewerbesteuer, aber in noch höherem Maasse als diese, selbst als die ihr am Meisten ähnliche Haussteuer, kann sie, weil bei dem Leihzins-Ertrag der Einfluss des subjectiven Moments, des Wirthschaftssubjects noch geringer ist als bei einer der anderen Ertragsarten, auch in der Form einer Besitzsteuer, z. B. einer Vermögenssteuer nach dem Kapitalwerth des verliehenen Betrags erhoben werden, wie denn schon die älteren städtischen, territorialen und staatlichen allgemeinen Vermögenssteuern sich im Princip häufig und practisch mit Nachdruck auf die Quellen der Leihzinserträge und verwandter Einnahmen mit bezogen haben. Als eigene Ertragssteuer ist die besondere Leihzinssteuer so ziemlich das geschichtlich späteste Glied des neueren rationellen Ertragssteuersystems (Süddeutschland, Oesterreich, nur theilweise Frankreich) und fehlt noch heute vielfach, indem der Leihzinsertrag entweder als eine Art „Personaleinkommen" nur der allgemeinen Einkommensteuer (Preussen, England) unterworfen und sonst nur etwa nebenbei mit durch gewisse Verkehrssteuern, Stempel- und Registerabgaben besteuert wird. Diese unzulängliche Besteuerung der Leihzinsen steht ausser mit den gleich zu erwähnenden historischen Gründen wohl wesentlich mit den grossen steuertechnischen Schwierigkeiten, das Vorhandensein und die Höhe des Ertrags verliehener Kapitalien richtig zu Besteuerungszwecken zu ermitteln, sowie mit Befürchtungen der Ueberwälzung der besonderen Leihzinssteuer vom Gläubiger und Zinsbezieher auf den Schuldner und Zinszahler in Zusammenhang.

Das lange Fehlen dieser wie der beiden anderen neuen Ertragsteuern erklärt sich im Uebrigen geschichtlich einfach aus den früheren Verhältnissen der Volkswirthschaft und der Rechtsordnung, speciell der älteren Personalstands- und politischen Standesordnung.

Die liberalen Berufe wurden noch wenig zu Erwerbszwecken und überwiegend von Angehörigen der privilegirten, ohnehin steuerfreien Stände sowie als Ehrenamtsdienst ausgeübt. Das Beamtenthum war viel geringer entwickelt und für sein Diensteinkommen dann meist — schon in den letzten Jahrhunderten aber nicht immer und nicht überall — steuerfrei. Erst die moderne Auffassung der Allgemeinheit der Steuer führte zu dem grundsätzlichen Verlangen, dass auch der Ertrag der Arbeit in solchen Berufen zu besteuern sei. Die Idee der allgemeinen Einkommensteuer, eine Folge dieser Auffassung, wirkte in derselben Richtung. Wo aber eine solche Einkommensteuer fehlte, war es nur consequent, wenigstens eine neue Ertragssteuer gerade für den Ertrag dieser Arbeit einzuführen oder eine der alten Ertragssteuern entsprechend auszudehnen, z. B. die Gewerbesteuer zu einer umfassenderen „Erwerbssteuer" zu machen. Die practische Nothwendigkeit einer Besteuerung des Ertrags liberaler Arbeit aber wuchs mit der allgemeinen Steigerung des Steuerbedarfs und der grösseren Anzahl und wirthschaftlichen Bedeutung der Angehörigen dieser Berufe, wodurch ein grösserer Theil des Volkseinkommens dieser Classe zufiel.

Die untere arbeitende Classe hat in den häufigen Kopf- und ähnlichen Steuern, in Anhängseln an Personalabgaben zu der allgemeineren städtischen und staatlichen directen Besteuerung (Vermögens-, Einkommen-, Standessteuern, Contributionen) schon früher öfters für den Ertrag ihrer Arbeit mit gesteuert. Im Zustand der Unfreiheit oder ähnlicher Abhängigkeit zahlte der Herr für sie. Mit dem Wegfall allgemeiner Kopfsteuern und mit der Reform der allgemeinen directen Hauptbesteuerung einerseits, anderseits mit der Entwicklung des freien Dienstknechts- und Taglöhnerwesens auf dem Lande, des Handwerksgesellenthums, Taglöhner- und Dienstbotenwesens und vollends des gewerblichen Grossbetriebs in den Städten trat dann erst die Nothwendigkeit einer besonderen Besteuerung dieser Classen mehr hervor. Die indirecten Verbrauchssteuern haben zur Besteuerung dieser Classen mit gedient, auch bewusstermaassen, zuerst in den Städten, später auch in den Territorien und Staaten. Nach der völligen politischen Emancipation des Arbeiterstands war es dann unter dem Einfluss der Idee der staatsbürgerlichen Gleichheit wieder nur consequent, jetzt auch den Ertrag der gewöhnlichen Handarbeit direct zu besteuern, wiederum entweder mit durch die allgemeine Einkommensteuer (Classensteuer) oder durch eine besondere neue Arbeitssteuer, bez. mittelst einer Ausdehnung der Gewerbe- oder Erwerbssteuer. In den deutschen Ländern mit stärker entwickeltem directen und Ertragssteuersystem und schwächer gebliebenem Verbrauchssteuerwesen ist man auch so vorgegangen. Im Ausland fehlt es nicht an Analogieen, doch hat man hier meist die directe Besteuerung dieser Classen beschränkt und beschränken, selbst unterlassen können, weil die ausgedehntere Verbrauchsbesteuerung, auch im Octroi der Städte, schon die erforderlichen Mittel lieferte und principiell wie practisch als Mitbesteuerung dieser Classen fungirte.

Der Ertrag verliehener Geldkapitalien ist, wie gesagt, schon früher, wohl durch allgemeine Vermögenssteuern u. dgl. m. grundsätzlich mit besteuert worden. Eine besondere Ertragsbesteuerung dafür war vor der erheblicheren Entwicklung des Creditwesens kein so grosses Bedürfniss und bot immer steuertechnisch besondere Schwierigkeiten. Als in der Neuzeit aber überhaupt das Ertragssteuersystem rationell ausgebildet wurde, war es nur consequent, einen so eminent steuerfähigen Ertrag wie den Zinsertrag auch besonders zu besteuern. Obwohl nun Rücksichten auf „Schonung des Kapitals", Befürchtungen, „das Kapital nicht durch Steuern aus dem Lande zu treiben", hie und da auch die Idee, dass dieser Zinsertrag durch Ueberwälzung anderer Ertragssteuern auf ihn wenigstens in einem alten Ertragssteuersystem von Grund-, Haus- und Gewerbesteuern schon reell mit besteuert sein könnte, — s. über dies Alles Helferich in dem Aufsatz über die Einführung einer Kapitalrentensteuer in Baden, Tübinger Zeitschrift 1846 — vor Allem aber die handgreifliche steuertechnische Schwierigkeit, gerade diesen Ertrag richtig zu erfassen, und die erwähnte Befürchtung der Ueberwälzung der Steuer auf den Schuldner ein zaghaftes

Vorgehen erklärlich machen, so hat man sich doch mit Recht mehrfach (so in süddeutschen Staaten, in Oesterreich) entschlossen, eine besondere „Kapital"- oder „Kapitalrentensteuer" dafür einzuführen. Erst dadurch ist die nothwendige Vervollständigung des Ertragssteuersystems erfolgt und wenigstens im Princip das „mobile Kapital" (abgesehen vom Steuerfuss) ebenso gestellt worden, als das längst besteuerte „immobile", Grund und Boden und Gebäude. Die einfache Unterstellung des Zinsertrags unter die allgemeine Einkommensteuer (Preussen) reicht zur Herbeiführung dieser Gleichstellung nicht aus, wenn das Einkommen aus Grund, Gebäuden und Gewerben doppelt, durch die Ertragsbesteuerung und die Einkommensteuer, getroffen wird, zumal wenn die Einkommensteuer so mangelhaft veranlagt ist und die Verwaltung keine wirksamen Mittel zur Feststellung des Ob und Wie viel des Zinsbezugs des Steuerpflichtigen hat, wie abermals in Preussen. Für die Bildung des ganzen Steuersystems ist nur von der unbestreitbaren Thatsache Act zu nehmen, dass der Leihzinsertrag auch durch die rationellste directe Ertrags- und Einkommensteuer regelmässig nur viel unsicherer und wohl fast immer unvollständiger getroffen wird, als der durch andere Ertrags- und durch die Einkommensteuer besteuerte sonstige berufsmässige Erwerb. Daraus folgt, dass es sich gerade jenem Ertrag gegenüber darum handelt, ihn noch durch ganz andere Steuerarten, als etwa bloss die Verbrauchsbesteuerung, zur genügenden Besteuerung heranzuziehen. Dazu dienen namentlich die Verkehrssteuern. Es liegt hier eine Aehnlichkeit mit dem Erwerb durch einzelne Acte und durch Anfall vor, die schon hier hervorgehoben werden mag.

C. — §. 219. Die moderne „directe" Besteuerung des berufsmässigen Erwerbs in ihrer gegenwärtigen concreten Ausgestaltung in den einzelnen Ländern.

Die eigentliche nähere Darstellung der concreten Gestaltung der besprochenen Besteuerung in den einzelnen Ländern in der Gegenwart hat nach der von uns innegehaltenen Scheidung zwischen „allgemeiner" und „specieller" Steuerlehre ebenso wenig als die Behandlung der concreten älteren Steuergeschichte an diesem Orte zu erfolgen. Es handelt sich in der Praxis hier vornemlich um die in dieser und in der Theorie — nach den beiden bezüglichen Begriffen der §. 97 und 98 — sogenannte „directe" Besteuerung. Wie sich dieselbe in der alten Welt, dann im Mittelalter und bis zum Schluss des europäischen „ancien régime" in wichtigeren Ländern entwickelt und gestaltet hat, ist in dem ersten steuergeschichtlichen Kapitel des dritten Bands dieses Werks dargestellt worden, für die neuere Zeit namentlich an den Beispielen von Baiern, Oesterreich, Preussen, Frankreich und England. Daselbst finden sich die Belege für die voranstehende Darstellung der „allgemeinen" Entwicklung.

Die Einwirkung der französischen Kriegszeit auf Finanzen und Steuern, die veränderten politischen Verhältnisse und Rechtsanschauungen, die neuen volkswirthschaftlichen Theorieen über Besteuerung, die Veränderungen in den wirthschaftlichen Interessengruppen, im Wirthschafts-, besonders im Gewerberecht und in der Betriebstechnik, die von der modernen Staatsidee und von wichtigen practischen Interessen geforderten Unificationen der Staatsbesteuerung im ganzen Gebiete, und gerade vor Allem der directen, und manches Andere mehr (Fin. III, §. 97—105) haben dann im 19. Jahrhundert, besonders zum Behuf der Neuordnung der Finanzen nach der mit 1815 abgeschlossenen Kriegsperiode, zu jenen Reformen geführt, wie sie im Vorausgehenden nach ihren hier in die allgemeine Steuerlehre allein gehörigen principiellen Momenten und Grundzügen geschildert worden sind. Bei mancherlei Verschiedenheiten

im Einzelnen ist die Gesammtentwicklung doch eine in der Hauptsache übereinstimmende gewesen, weil sie eben von gleichen Einflüssen beherrscht wurde und auf dem Boden sehr ähnlicher wirthschaftlicher, technischer und rechtlicher Verhältnisse sich vollzogen hat. Nur England steht, wie gewöhnlich mehr abweichend, auch die Schweiz und anderseits Osteuropa, besonders Russland. Aber Mittel- und Westeuropa, Frankreich, Deutschland, Oesterreich und ihre Nachbarn, Italien zeigen doch grosse Uebereinstimmung. Nur ist die Entwicklung, unter dem Einfluss concreter geschichtlicher und Landesverhältnisse auch in diesen Ländern nicht überall ganz zu derselben Zeit eingetreten. Nach einiger Ruhe erfolgte seit den 40er Jahren, dann in jüngster Zeit eine Fortentwicklung in der vorhin geschilderten Richtung. Die französische Praxis ist mehrfach Vorbild gewesen. Russland lenkt erst in neuester Zeit mehr in die westeuropäischen Bahnen der Ertragsbesteuerung ein. Endlich haben auch die steigenden Finanzbedürfnisse der Gemeinden als Anstoss zur Fortbildung und zu Aenderungen der directen Besteuerung geführt.

S. oben §. 10 die Literatur über die Steuerreformfragen. Für England und Frankreich ist eine eingehende Darstellung der directen Besteuerung im dritten Bande gegeben worden. Eine mehr ins Einzelne, als die folgende, gehende Uebersicht über die gegenwärtige Gestaltung in Deutschland und anderen europäischen Ländern habe ich im Schönberg'schen Handbuch in der Abhandlung directe Steuern gegeben (2. A. III, §. 23—28), worauf hier zur Ergänzung verwiesen werden mag. Viel Material in Hirth's Annalen und in Schanz' Finanzarchiv, so über Italien, Russland; am Eingehendsten natürlich meist in den besonderen Schriften über das Finanz- und Steuerwesen einzelner Länder. Aus den neueren finanzwissenschaftlichen Werken s. besonders Schäffle, Steuerpolitik, S. 212—257, Stein in den Abschnitten über die einzelnen Steuern, Cohn, Fin., Buch 3, Kap. 3 und 4. Im Folgenden nur eine kurze Uebersicht darüber, welche der in diesem Abschnitt besprochenen Steuern sich in wichtigeren Ländern finden.

England (Grossbritannien) hat in der Staatsbesteuerung als Ertragssteuer nur den Rest der alten Landtaxe (Fin. III, §. 117), eine wesentlich als Miethsteuer gedachte Haussteuer (eb. §. 117*), dann etwas den Ertragssteuern Aehnliches in seinem System von Special-Licenzabgaben für gewisse Gewerbe, welche (verbrauchs-)steuerpflichtige Artikel herstellen oder damit handeln, eine Art Special-Gewerbesteuer (eb. §. 118). Seine hauptsächliche directe Staatssteuer ist die seit 1842 wieder eingeführte Einkommensteuer, welche, wie bemerkt, in ihren fünf grossen Abtheilungen (Schedules) ein zu einer Einkommensteuer zusammengefasstes System der Ertragsbesteuerung darstellt — im Wesentlichen eine Steuer auf Grundertrag, Pachtgewinn, Kapitalrenten, gewerbliches und Handelseinkommen nebst Ertrag liberaler Berufe, Besoldungen (s. Fin. III, §. 111—116). — Die starke britische Communalbesteuerung ist in der Hauptsache selbständige directe Besteuerung und zwar eine, der Ertragsbesteuerung ähnliche, aber mit als Nutzungs- und Genussbesteuerung gedachte Besteuerung des sichtbaren, Ertrag gebenden Realbesitzes bei dem nutzenden Inhaber, daher insbesondere eine vom selbstwirthschaftenden Grundbesitzer, selbstbewohnenden Hausbesitzer, vom Pächter und Miether für den ausgenutzten Grund- und Hausbesitz zu zahlende Steuer, welche nach dem Muster der alten Armensteuer ausgebildet worden ist (Fin. III, §. 157—164).

Frankreich hat in der Periode der ersten Revolution seine alten directen Staatssteuern (taille, capitation, Zwanzigsten, Fin. III, §. 59, 60) in ein strenges

Digitized by Google

directes Ertragssteuersystem um- und ausgebildet. Dasselbe besteht aus vier grossen Hauptsteuern, der Grundsteuer, welche aber zugleich den Gebäude-Grund- und Gebäude-Ertrag mit umfasst, daher eine Haussteuer mit enthält und neuerdings auch formell in zwei Bestandtheile, von „bebautem" und „unbebautem" Grundeigenthum, erstere die Gebäude-, letztere die agrarische Grundsteuer, zerlegt worden ist (Fin. III, §. 184—190); ferner aus der Personal- und Mobiliarsteuer, welche eine eigenthümliche Verbindung einer Personal-, Familien-, Kopfsteuer mit einer Wohnungs- oder Miethsteuer darstellt (eb. §. 191—194); aus der Thür- und Fenstersteuer, ein anorganisches Anhängsel der beiden anderen genannten Steuern, eine als Benutzungs- und Miethsteuer gedachte, anderseits nach einem äusseren Merkmal aufgelegte, zu dem betreffenden Theil der Grundsteuer noch hinzutretende Haus-Ertragssteuer (eb. §. 195—197); endlich der Gewerbe- oder Patentsteuer, welche am Meisten und bis in die Gegenwart hinein in Verbindung mit den Fortschritten und Aenderungen der Betriebseinrichtung und Technik aus- und fortgebildet ist, zu einer ausserordentlich specialisirenden, auf einem detaillirten Classenschematismus aufgebauten Gewerbe-Classensteuer (eb. §. 198—205); sie umfasst seit 1850 auch eine Reihe der wichtigsten, doch nicht alle, selbständig ausgeübten liberalen Berufe. Beamte und Lohnarbeiter unterliegen in Frankreich als solche keiner directen Steuer, sondern nur mit der Personal- und Wohnungs- und Thür- und Fenstersteuer. Erst neuerdings ist ein Beginn mit einer eigenen Ertragssteuer von Kapitalrenten u. dgl. gemacht, mit Beschränkung auf gewisse Kategorieen (Fin. III, §. 208, 209, „Steuer vom Einkommen aus beweglichen Werthen", d. h. aus gewissen Werthpapieren). Ausserdem bestehen eine eigene Ertragssteuer für die Bergwerke (eb. §. 207) und specialgewerbesteuerartige gewerbliche Licenzsteuern (eb. §. 204) vornemlich für Producenten von und Händler mit verbrauchssteuerpflichtigen Artikeln. Eine allgemeine personale Classen- oder Einkommensteuer ist im modernen Frankreich zwar öfters angeregt und geplant gewesen, aber bisher nicht zu Stande gekommen (vgl. Fin. III, §. 191). — Die französische Communal- (und Departemental-)Besteuerung der in diesen Abschnitt fallenden Art besteht in Zuschlägen zu den betreffenden directen Staatssteuern (§. 337—339); ausserdem findet sich in der nach Wahl des Pflichtigen in Geld oder in Naturaldienst zu leistenden Wegedienstabgabe eine eigenthümliche directe Personal-Zwecksteuer der Gemeinden (eb. §. 340).

Frankreichs Nachbarstaaten haben, zum Theil in directer Einwirkung der französischen Gesetzgebung, weil sie einmal zum französischen Staatsgebiet gehört haben (Belgien, Holland), zum Theil in Nachahmung des französischen Musters mehrfach eine ähnliche directe Staatssteuer-Verfassung. So in Belgien und Holland eine directe Grund-, Personal-, Patentsteuer, Bergwerkssteuer.

Italien hat in einem grossen neueren Unificationsprocess seine directe Besteuerung eigenartiger ausgebildet, im Wesentlichen so, dass eine Grund- und Gebäudesteuer als Ertragssteuern bestehen und die directe Besteuerung aller anderen Erträge, bez. Einkommen in Einer grossen, einkommensteuerartigen directen Gesammtsteuer vom „beweglichen Vermögen" in mehrfach eigenthümlicher Weise zusammengefasst wird (s. darüber Burkart im Finanzarchiv VI). Die Steuer trifft daher gewerbliches Einkommen, liberales Berufseinkommen, Gehalte, Löhne, Leihzinsen, Pachtgewinn u. s. w. und zwar nach vier verschiedenen, der „Leistungsfähigkeit" des betreffenden Einkommens sich anpassenden Steuerfüssen (reines Renteneinkommen am Höchsten, darunter auch die Staatsschuldzinsen, mit demselben Steuersatz (13.2 %) in Couponsteuerform, Besoldungen u. dgl. am Niedrigsten).

In der Schweiz fehlen, wie in anderen Bundesstaaten, hiehergehörige directe Bundessteuern. Die Cantonal- und Gemeindebesteuerung hat ihren Schwerpunct in der directen Steuer und zwar sind hier besonders allgemeine Personal-Einkommen- und Vermögenssteuern, letztere in modernisirter Form, verbreitet. (S. darüber die literarischen Angaben oben S. 25, Manches in Cohn's Fin.) Mehrfach hat man sich hier den Forderungen des „socialpolitischen" Steuerprincips zu nähern gesucht, stösst aber dabei auf die Schwierigkeit, dass die steuerpflichtigen Reicheren durch Wechsel des Domicils von Canton zu Canton sich leicht der höheren directen Subject- oder Personal-Besteuerung entziehen können, — was natürlich nichts gegen diese Besteuerung beweist, sondern nur die Nothwendigkeit einer gewissen Uebereinstimmung solcher Besteuerung wenigstens innerhalb eines grösseren politischen

Digitized by Google

Gemeinwesens, wie es die Schweiz ist, zeigt. Für die allgemeineren, in diesem Abschnitt behandelten Fragen bieten die schweizer Vermögens- und Einkommensteuern besonderes Interesse, weil sie das hier vorliegende Problem anders als meist im übrigen modernen Europa mit seinem Ertragssteuersystem lösen.

In Nordeuropa ist Schweden in der Hinüberbildung seiner älteren directen Besteuerung in moderne Einkommensteuer von Einkünften aus Immobiliarbesitz und aus Kapital und Arbeit seit länger begriffen, aber noch nicht damit fertig geworden. Es hat neben dieser neuen Besteuerung noch Reste alter kopfsteuerartiger Personalabgaben und namentlich einer Grundbesteuerung, welche steuerartige und zehentartige Elemente verbindet, mit der älteren Wehrverfassung zusammenhängt, als Reallast erscheint und jetzt durch Abschreibungen einer Verminderung entgegengeführt wird, weil sie als unzulässige Extrabelastung des Grundbesitzes gilt. Aehnliche, aber unbedeutendere Grundabgaben noch in Norwegen, wo sonst eine neue Einkommen- und Vermögenssteuer gesetzlich eingerichtet ist, aber nicht regelmässig erhoben wird. Dänemark ist in der Ausbildung seiner directen Besteuerung zurückgeblieben, sie besteht aus einer zwar in diesem Jahrhundert veränderten, aber veraltet gebliebenen und jetzt fixirten ländlichen Grundsteuer (Hartkornsteuer) und einer wesentlich, doch nicht ausschliesslich städtischen Gebäudesteuer; daneben ein Rest einer älteren Rangsteuer. Von Einkommensteuern hat der dänische Staat nur vorübergehend für ausserordentliche Bedürfnisse Gebrauch gemacht.

In Russland ist die alte directe Hauptsteuer des Staats, die sehr eigenthümlich gestaltete Kopfsteuer, in der neuesten Zeit schrittweise aufgehoben, theilweise aber in directe Ertragsbesteuerung vom Grundbesitz hinübergebildet worden, ein noch nicht abgeschlossener Process. Durch eine Patent- oder Gewerbesteuer, jüngst auch durch eine Kapitalrentensteuer ist die Ergänzung dieser Ertragsbesteuerung erfolgt, Eine allgemeine personale Einkommensteuer, mit als Classensteuer, ist geplant gewesen, aber nicht zur Ausführung gelangt.

Oesterreich hat seine alte directe Besteuerung (worüber in Fin. III, §. 43 berichtet ist) in und nach der französischen Kriegszeit in ein umfassendes Ertragssteuersystem, mit besonders für den Realbesitz ungemein hohen, durch die schwere Finanzlage bedingten Steuersätzen hinübergebildet: eine Erwerb- (Gewerbe-), Grund-, Gebäudesteuer, zu welchen dreien 1849 eine sogenannte „Einkommensteuer" trat, d. h. aber eine neue Ertragssteuer, welche in drei Abtheilungen Zuschläge zur Erwerbsteuer, eine Kapitalrentensteuer, die später in den practisch wichtigsten Fällen in die Couponsteuerform im Verwaltungswege hinübergeführt ist, und eine Besoldungssteuer enthält. Versuche, in preussischer Weise mit dem Ertragssteuersystem eine allgemeine Personal-Einkommensteuer zu verbinden, sind gescheitert, werden aber soeben (1890) wieder aufgenommen. — Im Ganzen an der Grundlage der österreichischen Gesetzgebung festhaltend, hat Ungarn dieselbe seit 1868 doch mehrfach modificirt und weiter ausgebildet.

In den Vereinigten Staaten von Nordamerica hat man im Bürgerkriege 1861 ff. auch mit directen Unionssteuern Versuche gemacht. Sonst bestehen auch hier nur in den Einzelstaaten und Gemeinden directe Steuern, meist als Einkommen- oder Einkommen- und Vermögenssteuern.

Im Deutschen Reich ist die directe Besteuerung bisher ausschliesslich Sache der Einzelstaaten geblieben, obwohl das Reich verfassungsmässig zur Einführung eigener directer Steuern berechtigt ist. An eine Reichs-Einkommensteuer, auch an eine Reichs-Gewerbesteuer ist gelegentlich gedacht worden. In den Einzelstaaten besteht gerade auf diesem Besteuerungsgebiete eine grosse Mannigfaltigkeit. Doch ist wenigstens innerhalb jedes einzelnen Staats schon in und dann nach der französischen Kriegszeit die Unification der directen Staatssteuern erfolgt, erst zuletzt in Preussen (Grund- und Gebäudesteuer 1861 ff.), woselbst nach 1866 auch in den neuen Provinzen die ältere allgemeine preussische directe Besteuerung durchgeführt wurde. Die Entwicklung bewegte sich in diesem Jahrhundert im Ganzen vorwiegend in der Richtung des rationellen Um- und Ausbaues der älteren directen Steuern in ein modernes Ertragssteuersystem, doch ging theils von vornherein daneben, theils schloss sich an die Ausbildung eine Personalbesteuerung, welche in eine Einkommensteuer auslief, zur Ergänzung der Ertragsbesteuerung, wie auch zum Ersatz von fehlenden Gliedern der letzteren (Preussen). In der neueren und neuesten Zeit hat, mit unter dem Einfluss der steuertechnischen Unvollkommenheit

Digitized by Google

der Ertragsbesteuerung und der Verbreitung der Ansicht, dass auch principiell Einkommenbesteuerung den Vorzug verdiene, die Hinneigung zu letzterer zugenommen, indem man sie zur Hauptsache machte (Königreich Sachsen) oder sie wenigstens zur Ergänzung der Ertragsbesteuerung, unter Modification der letzteren, hinzufügte (Baden, Hessen, nicht gelungener Plan in Baiern). Die wichtigsten Beispiele einer Combination der Ertrags- und Einkommenbesteuerung sind Preussen (jetzt auch Baden, Hessen und kleinere), einer vorwaltenden Einkommenbesteuerung als hauptsächlicher Staatssteuer Königreich Sachsen, einer consequent ausgebildeten blossen Ertragsbesteuerung Baiern und Würtemberg. Für die Ausbildung der Grund- und der Gewerbesteuer ist mehrfach die französische Gesetzgebung von Einfluss gewesen.

In der Communalbesteuerung ist die indirecte Verbrauchsbesteuerung namentlich im älteren Preussen fast verschwunden, in den neueren Landestheilen Preussens und in anderen deutschen Staaten ist Einiges davon verblieben. Der Schwerpunct liegt aber auch hier im Ganzen in der directen Besteuerung, Ertrags-, namentlich Realbesteuerung, daneben aber auch Personal- und Einkommenbesteuerung. Beide erscheinen überwiegend in der Form von Zuschlägen zu den betreffenden Staatssteuern (nur so in der Verbands-, Kreis-, Districts-, Provinzialbesteuerung), doch auch noch als selbständige, besonders veranlagte oder wenigstens etwas abweichend von der Staatsbesteuerung eingerichtete Steuern. Eine eigene directe Communalsteuer ist auch die als Steuer des Miethers (bez. des Eigenthümers als Benutzers) vorkommende Miethsteuer (Berlin).

In Preussen (Abweichungen sind nur in Hohenzollern verblieben) sind drei grössere Ertragssteuern vorhanden, die Grund-, die Gebäude-, die Gewerbesteuer, an welche sich als Nebenglieder die Bergwerks-, Hausir- und Wanderlager-, und die Eisenbahn-(Ertrags-)Steuer anschliessen. Von diesen Steuern ist die Gewerbesteuer die reformbedürftigste. Daneben besteht, als Doppelbesteuerung der durch die genannten Ertragssteuern schon getroffenen Einkommen und als alleinige directe Staatsbesteuerung aller übrigen Einkommen, die ebenfalls sehr reformbedürftige, bisher noch zweigliedrige Personalbesteuerung, d. h. die Classensteuer (früher für jedes, auch noch so kleine, seit 1873 für das 420, seit 1883 für das 900 M. übersteigende und bis 3000 M. reichende Einkommen) und die classificirte Einkommensteuer (für das Einkommen des Censiten über 3000 M.), mit schärferer Durchbildung des Einkommensteuercharacters, welcher aber bei der Classensteuer allmählich ebenfalls immer mehr ausgebildet und an die Stelle der Einschätzung wesentlich nur nach socialen, Standes- und dgl. Momenten getreten ist. Es fehlt hier namentlich zur höheren Besteuerung des fundirten Einkommens, welche durch die Verbindung der genannten Ertragssteuern mit der Classen- und Einkommensteuer sonst einigermaassen erreicht wird, eine eigene Kapitalrentensteuer. Eine solche war 1884 geplant, aber ist so wenig als die damals in Aussicht genommene Reform der Personalbesteuerung (Verschmelzung der Classen- und Einkommensteuer, weitere Aufhebung der Staatssteuer bis zu 1200 M. Einkommen) zu Stande gekommen. Bei dem unvollkommenen Veranlagungs- und Einschätzungssystem wird so in Preussen die Kapitalrente (der Leihzins) in keiner Weise ausreichend noch gleichmässig mit anderen Einkünften der directen Besteuerung unterzogen.

Im Königreich Sachsen hatte man die älteren directen Staatssteuern in ein dreigliedriges, vornemlich eine Ertragsbesteuerung darstellendes System hinübergebildet: eine Grund-, eine mit dieser verbundene Gebäude- und eine Gewerbe- und Personalsteuer. Durch eine neuere Reform (1870er Jahre) ist letztere aufgehoben, die beiden anderen sind nach erheblicher Ermässigung ihres Fusses als Reste der Ertragsbesteuerung verblieben, an Stelle dieser Steuern und Ermässigungen aber eine allgemeine personale Einkommensteuer getreten. Sonst besteht noch eine Hausir- und Wanderlagersteuer.

In Baden ist ein ausgebildetes fünfgliedriges Ertragssteuersystem, in welches seit den 40er Jahren auch eine eigene Kapitalrentensteuer aufgenommen worden war, jüngst modificirt und durch eine allgemeine Einkommensteuer ergänzt worden, welche letztere zum Theil an Stelle der Gewerbesteuer (vom persönlichen Verdienst) trat. So ist daselbst jetzt in Form der Doppelbesteuerung eine höhere Besteuerung

Digitized by Google

des fundirten Einkommens durch eine aus Grund-, Haus-, Gewerbekapital-, Leihkapital-Steuer bestehende directe Besteuerung ausgebildet, in besonders rationeller Weise.

Baiern hat durch ein rationell und folgerichtig ausgebildetes Ertragssteuersystem von fünf Gliedern wenigstens principiell die directe Besteuerung allen „berufsmässigen Erwerbs" erreicht, ob aber in richtiger „Gleichmässigkeit" steht freilich dahin: eine Grund-, Gebäude-, Gewerbe-, Kapitalrentensteuer, an welche sich als fünftes Glied unter dem Namen „Einkommensteuer" eine besondere Ertragssteuer anreiht, welche alle die durch die anderen vier Steuern nicht schon getroffenen Berufs- und Einkommenarten besteuert: den Arbeitslohn, den Erwerb liberaler Berufe in selbständiger Ausübung, die Besoldungen, den Bergwerks-, den ländlichen und gewerblichen Pachtbetrieb u. s. w. Die formelle und materielle Doppelbesteuerung des fundirten Einkommens fehlt auf diese Weise. — Formell abweichend, sachlich ähnlich ist die reine Ertragsbesteuerung in Würtemberg eingerichtet (s. meine Abhandlung im Schönberg'schen Handbuch, directe Steuern, §. 25).

V. — §. 220. Allgemeine Beurtheilung des Ertragssteuersystems.

S. meine „Kritik der directen Besteuerung" im Schönberg'schen Handbuch, 2. A. III, S. 221—230 und daselbst passim über die einzelnen Steuern. Ferner u. A. Neumann in der Schrift Ertragssteuern oder persönliche Steuern und überhaupt die neuere Literatur über directe Besteuerung, wie Held, die Gutachten des Vereins für Socialpolitik und die Verhandlungen auf den Versammlungen von 1875 und 1877. Auf der Versammlung von 1875 wurde Gensel's These angenommen (Bericht S. 68): „Die bisher noch in einer Mehrzahl deutscher Staaten bestehenden sogenannten Ertragssteuern erweisen sich bei gesteigertem Bedarf als unzureichend." Schäffle, Steuerpolitik S. 51 ff., 199 ff., 358 ff. Stein, 4. A. I, 455 ff., II passim bei den einzelnen Steuern (auch 5. A.). Robert Meyer, Principien, §. 63—65. Vocke, Abgaben, S. 279 ff., 292 ff., über die einzelnen Steuern S. 323 ff. passim, über die Einkommensteuer S. 455 ff. (Grosser Optimismus in Betreff steuertechnischen und steuerpolitischen Werths der Ertragssteuern.) Cohn, Fin. S. 384 ff., 407 ff. Roscher, Fin. B. 3, Kap. 2 und 3 passim.

Die dargelegte Entwicklung der Object- oder Ertragsbesteuerung ist eine consequente und rationelle, die zur annähernden Erreichung des Ziels volkswirthschaftlich richtiger und vollständiger, sowie leidlich gleichmässiger Besteuerung aller Theile des berufsmässigen Erwerbs unvermeidlich war und der älteren Besteuerung gegenüber einen namhaften steuerpolitischen und steuertechnischen Fortschritt darstellt. Die Ertragsbesteuerung mit den genannten sechs Gliedern (Grund-, Haus-, Gewerbe-, dann liberale Berufs-, Lohn-, Leihzinssteuer) und ihren Unterarten, Specialisirungen und Anhängseln (so der Gesellschafts-, der Bergwerksbesteuerung, Hausirsteuer zur Gewerbesteuer, der Eisenbahnbesteuerung zur ganzen Kategorie) verdient, als zusammengehörige Steuergruppe betrachtet, auch mehr als irgend eine andere Gruppe den Namen eines „Systems".

Aber gleichwohl hat dies System sehr erhebliche innere Mängel nach seiner Zusammensetzung einmal aus verschiedenartigen und sodann aus solchen Elementen, welche Objectsteuern sind.

A. Es besteht in seinen Gliedern aus sehr ungleichen Elementen von sehr verschiedener Erkenn- und Er-

Digitized by Google

fassbarkeit. Dies hindert zunächst schon, grosse Quoten eines grossen und wachsenden (Staats- und Communal-) Steuerbedarfs dadurch zu decken, was sich überall bald als unmöglich erwiesen hat, so in Oesterreich, Frankreich (Zeit nach 1870! Fin. III, §. 172, 173) und in den deutschen Staaten in neuerer Zeit. Ferner bringt dieser Umstand grosse Ungleichmässigkeiten der Belastung mit sich, sowohl zwischen den Objecten (bez. den dafür Steuerpflichtigen) der verschiedenen, als zwischen denjenigen einer und derselben Ertragssteuer, trotz aller auf Gleichmässigkeit hinzielenden Bemühungen. Die Folge ist meist, dass die leichter erkenn- und erfassbaren Erträge stärker, als die anderen belastet, daher besonders der Immobiliarbesitz über-, der Mobiliarbesitz (Leihkapital!) untersteuert wird.

1. Von Steuerart zu Steuerart ist die Erkenn- und Erfassbarkeit des Ertrags ganz ungleich.

Die reinen Realsteuern des Systems, die Grund- und mehr noch die Gebäudesteuer bieten den Vortheil, dass sich das Vorhandensein und, wenn auch bei der Grundsteuer auf sehr complicirte Weise, wenigstens innerhalb gewisser Grenzen doch auch die ungefähre Höhe der Ertragsfähigkeit und des Reinertrags selbst leidlich sicher ermitteln lassen. Bei der Gewerbesteuer einschliesslich der Steuer der selbständig ausgeübten liberalen Berufe liegt die Sache schon wesentlich ungünstiger, wenn auch in verschiedenem Grade bei den einzelnen Gattungen der Gewerbe. Vorhandensein und Höhe des Ertrags von Leihzinsen entziehen sich aber sogar leicht ganz der Controle, während wieder der Ertrag der liberalen Dienstarbeiten (Beamte) und der niederen Arbeitsarten an sich und in seiner Höhe leichter zu ermitteln ist. Daraus droht in der That, wie auch die Erfahrung bestätigt, eine Ueberlastung des immobilen Besitzes und seines Ertrags hervorzugehen, zumal hier gewöhnlich eine hohe alte Besteuerung, die freilich vom jetzigen Besitzer nicht mehr immer als Steuer angesehen werden kann, sondern früher beim Besitzwechsel amortisirt wurde und nur als Zinslast in Steuerform fortgeführt wird, geschichtlich überkommen ist. Und auch der Arbeitsertrag droht schwerer sogar durch diese directe Besteuerung getroffen zu werden, als der gewerbliche Unternehmergewinn und vollends als der Leihzinsertrag. Der Ertrag von Gebäuden, besonders von städtischen, regelmässig im Wege der Vermiethung benutzten, ist besonders leicht richtig zu ermitteln, der nahe verwandte Ertrag von Leihkapitalien oftmals gar nicht, meistens schwer (Werthpapiere!).

2. Innerhalb des Gebiets jeder einzelnen Steuerart erheben sich nicht geringere Schwierigkeiten hinsichtlich der Erkenn- und Erfassbarkeit der Erträge, besonders bei der Grund-, der Gewerbe- und der Steuer der selbständigen liberalen Berufe, auch bei der Leihzinssteuer.

Nach den landwirthschaftlichen Betriebssystemen, den Verkehrs- und Absatzverhältnissen u. s. w. ist der steuerbare landwirthschaftliche Reinertrag des Grund und Bodens ausserordentlich verschieden und unter dem steten Wechsel der zahlreichen einwirkenden Ursachen nach Ort und Zeit sehr veränderlich: mit der höheren Entwicklung der Volkswirthschaft (intensiver Anbau, Communicationen!) in immer höherem Maasse. Dies macht die umfassendsten zeit- und geldraubenden Operationen zur Feststellung des Reinertrags nothwendig, die gleichwohl nicht einmal für den Moment, geschweige für längere Zeit den Zweck erreichen, dass man nun die

Digitized by Google

Grundsteuer wenigstens unter den einzelnen Grundbesitzern gleichmässig aufzulegen vermöchte (vgl. über Frankreich Fin. III, §. 185 ff.). Bei den einzelnen Gewerben, deren Ertrag die Gewerbesteuer belasten will, ist wieder die Erkenn- und Erfassbarkeit nicht nur nach der hier besonders maassgebenden Persönlichkeit des leitenden Rechts- und Wirthschaftssubjects — ein wie bei allen Objectsteuern auch hier gar nicht oder nur wenig berücksichtigtes Moment (§. 222) —, sondern auch nach den Gattungen, dem Umfang, der technischen Natur der verschiedenen Gewerbe ganz ungleich: bei den Handels-, vollends den Bank- und ähnlichen Gewerben meist viel schwieriger als bei den Gewerken, beim Grossbetrieb schwerer als beim Kleinbetrieb, bei der Fabrik als beim Handwerk. Und in welchem Grade differirt wieder die Erkenn- und Erfassbarkeit des Ertrags und seiner Höhe bei den einzelnen gewerblichen Unternehmungen auch des nemlichen Zweiges! Aehnliches gilt von den verschiedenen liberalen Berufsarten. Nicht minder aber ist der Leihzinsertrag je nach der Kapitalanlage ganz verschieden erfassbar: bei Hypotheken in Grundbüchern einer-, unversicherten Privatschulden, Werthpapieren, in- und ausländischen Papieren u. s. w. anderseits.

Die immer grössere Künstlichkeit und Kostspieligkeit des Ertragssteuersystems ist die nothwendige Folge dieser, gerade in der modernen Welt aus wirthschaftlichen, technischen und socialrechtlichen Gründen steigenden Schwierigkeiten, die den verschiedenen Ertragssteuern und wieder die einer jeden einzelnen unterliegenden Erträge einigermaassen richtig zu erkennen und zu erfassen: daher jene staunenerregenden Werke der „rationellen" Grundsteuerkataster, jener riesige Classenschematismus neuerer Gewerbesteuern. Aber man kann sich nicht verhehlen, dass das Problem volkswirthschaftlich richtiger, vollständiger und gleichmässiger Besteuerung durch das Ertragssteuersystem auch in dieser relativ vollkommensten Ausbildung doch nur sehr unvollkommen und wegen der immer grösseren Individualisirung und Beweglichkeit aller einwirkenden Momente sogar wachsend unvollkommener gelöst wird.

3. Eine besondere, unter diesen Verhältnissen gar nicht genügend zu überwindende Schwierigkeit macht in dieser Sachlage die richtige Festsetzung des Steuerfusses, mag man, nach dem Princip der „rein finanziellen" Besteuerung, den gleichen Steuerfuss für alle Ertragsarten und individuellen Ertragshöhen oder, nach dem Princip der „socialpolitischen" Besteuerung, einen nach diesen zwei Momenten verschiedenen Steuerfuss bestimmen wollen: die Ertragsermittlungen der verschiedenen Steuern und diejenigen einer und derselben Steuer sind eben von unvermeidlich ganz ungleichem Werth und die in beiden Fällen ermittelten und als Grundlage der Besteuerung dienenden Grössen mehr oder weniger, oft in hohem Maasse ungleichartige, während sie doch im Ertragssteuersystem als gleichartige Grössen gelten.

Digitized by Google

In der Praxis daher bei aller Sorgfalt der Katastrirung, des Abwägens doch nur — ein hohes Maass von Willkür in der wie immer erfolgenden Normirung des Steuerfusses.

B. — §. 221. Mit dem Objectsteuer-Character von Hauptgliedern des Ertragssteuersystems, namentlich der Grund-, Gebäude-, der Gewerbesteuer, letzterer, soweit sie gewerbliche Realitätensteuer ist, und der Kapitalrentensteuer in Form der Couponsteuer von öffentlichen Werthpapieren (Obligationen, genauer von blossen Rentenobligationen oder von solchen mit langer Verfallzeit des Kapitals und fehlendem Kündigungsrecht des Gläubigers) hängen vier schwere Missstände des Systems zusammen: die Nichtberücksichtigung von Schulden; die reallastartige Wirkung, bez. (bei der Couponsteuer) als Zinsverkürzung, nicht mehr als Steuer erscheinende Wirkung der Besteuerung, daher die Rückwirkung der Steuer auf den Werth des Steuerobjects, der Ertragsquelle, selbst („Steueramortisation" bei Besitzwechsel um den Betrag des Kapitalwerths der Steuer und umgekehrt Geschenk in diesem Betrage bei Steuererlass oder Ermässigung); die Rückwirkung von Aenderungen im Steuerfuss auf der bisherigen Grundlage (Katastrirung) und endlich von Aenderungen in den Grundlagen der Steuern (Katasterrevision, Erneuerung) selbst. Dazu kommt dann noch ein fünfter schwerer Missstand bei der Grund- und Gewerbesteuer des selbst wirthschaftenden Landwirths und Gewerbetreibenden als Consequenz der grundsätzlichen Loslösung des Steuerobjects (Grundstück, Landgut, Gewerbe) vom leitenden Rechts- und Wirthschaftssubject, in der absichtlichen Ignorirung des Einflusses dieser Persönlichkeit auf den Ertrag.

1 Die Nicht-Berücksichtigung der Schulden, insbesondere der auf dem Realbesitz haftenden hypothekarischen, entspricht dem steuertechnischen Character der Ertragssteuern als Objectsteuern, ist daher auch die Regel in der Praxis, hat aber für die Inhaber der steuerpflichtigen Objecte sehr eigenthümliche, vielfach recht bedenkliche Consequenzen, indem die Einzelnen danach ganz ungleichmässig belastet werden, selbst wenn die Steuer selbst gleichmässig veranlagt ist.

Die practische Bedeutung dieser Uebelstände wächst mit der Vermehrung dieser Verschuldung, welche in der neueren und neuesten Zeit sichtbar ist und hier mit ganz modernen Verhältnissen, namentlich mit der neueren liberal-individualistischen Rechtsordnung, der freien Veräusserlichkeit und beliebigen Verschuldbarkeit des Grundbesitzes und der gleichen Erbtheilung unter den Geschwistern zusammenhängt. Dadurch entsteht eine Masse, vielleicht die Hauptmasse aller Grundschulden in Folge der Belastung des Bodens mit Restkaufgeldern, mit Darlehen, welche ein Käufer nur zum

Digitized by Google

Zweck des Ankaufs eines Grund- oder Hausbesitzes aufgenommen und mit Erbantheilen. (Für die ganze Frage ist die Hauptarbeit Rodbertus' Schrift „Zur Erklärung und Abhilfe der heutigen Creditnoth des Grundbesitzes"; in Restkaufgeldern und Erbantheilen sieht er bei uns die wichtigste Verschuldungsursache. Vgl. auch Grundlegung §. 322.)

Die Belastung der Zinsen für solche Schulden mit dem aliquoten Theil der Grund- und Haussteuer wäre gewöhnlich gar nicht durchzuführen, selbst wenn das Gesetz sie vorschreibt oder begünstigt. Das kommt vor, z. B. in dem System der Ertragsbesteuerung in der englischen Einkommensteuer, aber auch auf dem Continent bei eigentlichen Ertragssteuern. So wurde in Oesterreich das Einkommen aus Grundstücken und Gebäuden nach dem Einkommensteuergesetz vom 29. October 1849 in der Form des Zuschlags von einem Drittel des Ordinariums (16 %) der Grund- und Gebäudesteuer erhoben, doch hatte dafür der Grund- und Hausbesitzer das Recht, 5 % von den hypothekarischen Zinsen u. s. w. seinem Gläubiger in Abzug zu bringen, — was factisch wohl sehr selten geschehen ist. Reell liegt hier daher doch nur die entsprechende Erhöhung der Grund- und Gebäudesteuer vor. (Vgl. Chlupp, directe Steuern Oesterreichs, 6. Aufl., S. 181.)

Der Besitzer wird auch in solchen Fällen gewöhnlich genöthigt werden, damit ihm das fremde Kapital geliehen, oder das einmal eingetragene Kapital (das bei Restkaufgeldern und Erbantheilen nach Rodbertus' richtiger Auffassung allerdings gar nicht „Kapital" ist, sondern durch die Rechtsform der Verschuldung nur als Kapital erscheint und vielmehr einen Gutsantheil repräsentirt) — nicht gekündigt wird, die ganze betreffende Steuer auf sich, mithin auf den Rest des Reinertrags zu nehmen, welcher ihm nach Abzug der Schuldzinsen bleibt. Dadurch wird der verschuldete Besitzer besonders schwer gedrückt und stellt sich eine grosse Ungleichmässigkeit in der Steuerbelastung zwischen schuldenfreien und verschuldeten und unter letzteren zwischen den in verschiedenem Maasse verschuldeten Besitzern heraus. Das Steuerrecht pflegt auch ausdrücklich bei der Grund-, Haus- und ähnlichen Steuern, als Objectsteuern, welche die Ertragsfähigkeit des Objects als solchen besteuern sollen, auf den Umstand der Verschuldung gar keine Rücksicht zu nehmen, es dem Verkehr überlassend, ob und in wie weit der Eigenthümer des Objects die Steuer auf den Gläubiger überwälzen kann; was in der That auch die Consequenz der reinen „Object"-Besteuerung und in den bezüglichen Gesetzen selbst wohl besonders ausgesprochen wird. Gegenüber den Verhältnissen des wirthschaftlichen Lebens rächt sich aber diese Ignorirung der Verschuldung, indem namentlich eine hohe Besteuerung des Realbesitzes und vollends eine weitere Steigerung derselben wegen der grossen Härte und Ungleichmässigkeit der wirklichen Belastung je nach dem Schuldenmaass ganz unhaltbar wird. Bei der Uebernahme des Besitzes in Erbgang oder Kauf wird der Schuldenbetrag berücksichtigt und für den neuen Besitzer dann dieser Missstand der Einwirkung von Verschuldung und verschiedener Höhe derselben auf die reelle Steuerlast fortfallen. Aber jede Aenderung im Schuldenbestand während der Besitzdauer führt wieder die angedeuteten Unzukömmlichkeiten herbei.

2. Die reallastartige Wirkung der genannten Objectsteuern und die ihr gemässe Einwirkung auf den Kapitalwerth des Steuerobjects tritt allerdings nicht immer oder nicht vollständig, bei einer wirklich gleichmässigen analogen Besteuerung aller Erträge von Vermögensanlagen überhaupt schwer oder gar nicht ein. Aber, da letztere Voraussetzung regelmässig fehlt und genau gar nicht verwirklicht werden kann, werden jene Wirkungen gewöhnlich mehr oder weniger Platz greifen und sich besonders beim Besitzwechsel des Objects zeigen. Dann entwickeln sich ähnliche missliche Folgen wie in dem vorigen Falle der Verschuldung.

Der alte, zuerst besteuerte oder in der Steuer erhöhte Besitzer wird eventuell bis zum Betrage des Kapitalwerths der Steuer überlastet, d. h. in diesem Umfang

Digitized by Google

einer reellen Vermögenssteuer unterworfen, der neue Besitzer bleibt dann eigentlich von dieser „Steuer“ frei, indem er letztere eben nur wie eine übernommene Rente oder einen Zins, die dem Staate zustehen, entrichtet.

3. Aenderungen im Steuerfuss der besprochenen Steuern sind wegen der trotz aller Bemühungen meist so unvollkommenen Kataster und der dadurch bedingten Ungleichmässigkeit der Belastung der zu Einer Steuerart gehörenden Objecte und der für letztere steuernden Personen, dann aber auch wegen der Verschuldungsverhältnisse und wegen der reallastenartigen Wirkung dieser Steuern auf den Werth der Steuerobjecte selbst, nothwendig von bedenklichen Folgen begleitet.

Fast unvermeidlich in gleichem Maasse vorgenommen, treffen sie die einzelnen Pflichtigen ganz ungleich. Erhöhungen confisciren leicht von Neuem Theile des Kapitalwerths der Objecte bei dem jeweiligen Besitzer. Deswegen unterbleiben sie vielleicht, selbst bei dringendstem Bedarf. Ermässigungen, vollends einfache Aufhebungen, ohne gleichzeitigen angemessenen Ersatz durch eine neue Steuer, geben dem Besitzer, selbst dem, welcher wegen der reallastartigen Wirkung das Object um den kapitalisirten Steuerbetrag wohlfeiler übernommen hatte, ein ungerechtfertigtes Geschenk im Betrage des Kapitalwerths der Steuerermässigung oder Aufhebung, auf Kosten der staatlichen oder sonstigen Steuergemeinschaft. (Vgl. den mit dieser Auffassung übereinstimmenden Beschluss des Vereins für Socialpolitik auf Antrag Nasse's und Gensel's in Bezug auf Steuern auf unbewegliches Vermögen, die seit langer Zeit in einer die übrigen Ertragssteuern wesentlich übersteigenden Höhe bestanden haben; daselbst auch die feinere Nüancirung dieser These durch Neumann, Bericht S. 69.)

Das Alles drängt auf die bei einer Steuer principwidrige und practisch, wegen der Aenderungen des Finanzbedarfs und der Ergiebigkeit anderer Steuern, bedenkliche Stabilität des Steuerfusses dieser Steuern hin.

4. Noch misslicher sind die Folgen einer Veränderung der ganzen Grundlagen dieser Steuern, durch eingreifende Revisionen oder völlige Erneuerung der Kataster, während doch anderseits gerade eine solche Veränderung und eine nicht zu seltene und nicht zu unwesentliche, wegen der regelmässigen Unvollkommenheit der ersten Veranlagung und wegen der eintretenden Aenderungen der wirthschaftlichen und technischen Verhältnisse gerade geboten wäre.

Letztere Aenderungen bedingen unvermeidlich, dass die wirklichen und die Katastral-Erträge, nach denen eingesteuert wird, selbst wenn sie ursprünglich — selten genug — einigermaassen übereinstimmten, bald mehr und mehr, aber in den einzelnen Fällen in ganz ungleichem Maasse von einander abweichen. Heutzutage unter dem Einfluss rascher und häufiger Aenderungen der Technik, der Communicationsmittel, der Productenpreise, der Löhne, Zinsfüsse u. s. w. vollends, zumal bei der Grundsteuer.

Jede auch noch so richtige Aenderung der Steuergrundlagen führt daher unvermeidlich zu Verschiebungen der Steuerlast unter den einzelnen Objecten und wiederum wegen der Verschuldungsverhältnisse, der erfolgten Steueramortisationen zu ganz

Digitized by Google

ungleichen Wirkungen, abermals zu partiellen Vermögensconfiscationen da, zu Schenkungen von ganzen Theilen des Vermögenswerths des Steuerobjects dort. Die Folge ist, dass man die Aenderung der Grundlagen, wieder namentlich bei der Grundsteuer, doch lieber unterlässt, so jedoch abermals zu principwidriger und practisch bedenklicher Stabilität dieser Steuern kommt.

S. besonders die in dieser Hinsicht sehr lehrreichen Erfahrungen mit der Grundsteuer in Frankreich und die dortige Vermeidung einer allgemeinen Katasterneuerung, so nothwendig sie wäre; Fin. III, §. 185 ff. Das Repartitionssystem wirkt hier noch erschwerend, weil es Steuerermässigungen hier durch Erhöhungen dort folgerichtig compensiren müsste, von Object zu Object, Gemeinde zu Gemeinde, Landestheil zu Landestheil und eine so unliebsame Maassregel dann vollends gescheut wird. Aber der Uebelstand liegt nicht in diesem System, sondern im Wesen der Ertragsbesteuerung überhaupt.

Der fünfte Missstand, speciell bei der Grund- und Gewerbesteuer, wird im folgenden Paragraphen mit berührt.

Die dargelegten inneren, auch bei jeder denkbaren, geschweige bei der geringen practisch erreichbaren Verbesserung verbleibenden Mängel der Ertragsbesteuerung sind so bedeutend, dass das Urtheil über diese Steuerart in steuerpolitischer und steuertechnischer Hinsicht kein günstiges sein kann. Vollends als alleinige oder hauptsächliche directe Staatsbesteuerung, zumal eines grossen, in seinen einzelnen Gebietstheilen sehr verschiedenen Bedingungen der wirthschaftlichen Entwicklung unterliegenden Staats, ist die Ertragsbesteuerung nicht zu empfehlen. Mit der Abnahme der Grösse und Verschiedenartigkeit des Staatsgebiets vermindern sich die Bedenken und innerhalb der Gemeinde, daher für eine selbständige Communalbesteuerung noch weiter, ohne indessen auch hier zu verschwinden.

Principiell verdient daher wohl die Subject-, die Personal- und Einkommenbesteuerung den Vorzug vor der Ertragsbesteuerung. Ob und wie weit auch practisch, ist damit freilich noch nicht entschieden, weil sie wieder ihre eigenthümlichen Schwierigkeiten und Mängel hat.

Auch folgt aus dem obigen ungünstigen Urtheil über die Ertragsbesteuerung hier, wie in vielen anderen ähnlichen Fällen, noch kein Verdict gegen diese Steuerart. Denn einmal fragt sich, ob man ohne sie überhaupt oder unbedenklich den Bedarf decken kann, ferner ob man sie nicht zur Durchführung anderer Steuern, namentlich der Einkommen- und Vermögensbesteuerung, mit braucht und eventuell ihre Combination mit dieser Steuergattung passend ist und endlich, ob man nicht gerade mit ihr wieder gewisse Besteuerungsaufgaben leichter und besser, als mit anderen, auch

Digitized by Google

der Einkommensteuer, vielleicht überhaupt nur, löst. Diese verschiedenen Fragen sind schon mehrfach, insbesondere die letztere im Abschnitt von der „Allgemeinheit" gestreift, kommen im Folgenden noch mit zur Sprache und sind im Ganzen zu bejahen.

Danach empfiehlt sich doch die Beibehaltung, bez. Ausbildung wenigstens einiger Ertragssteuern mit nicht allzu hohen Steuerfüssen, besonders der Grund-, Gebäude-, Gewerbekapital-, namentlich Gewerbe-Realitäten- und der Kapitalrentensteuer in gewissem Umfang, aber damit combinirt eine allgemeine directe Personal- und Einkommensteuer, in welche die Lohn-, Besoldungs-, liberale Berufsunternehmungssteuer und aus der Gewerbesteuer der den persönlichen Erwerb treffende Theil mit hinüber zu führen ist.

Nur soweit dürfte die Einkommensteuer als die passende hauptsächliche Schatzung und directe Staatssteuer der Zukunft ins Auge zu fassen sein.

Auf dies Postulat läuft im Wesentlichen Held's Schrift über die Einkommensteuer hinaus, s. besonders Kapitel 7, namentlich am Schluss. In der Versammlung von 1875 nahm der Verein für Socialpolitik die These in Held's Fassung an: „es empfiehlt sich daher (d. h. wegen der Unzureichendheit der Ertragssteuern, s. oben) eine in den unteren Stufen progressive allgemeine Einkommensteuer in Verbindung mit einer allgemeinen Vermögenssteuer zur hauptsächlichsten directen Steuer (sc. des Staats) zu machen." — Ueber die Ertragssteuern u. s. w. in der Communalbesteuerung s. die Thesen und mein Referat in der Versammlung des Vereins für Socialpolitik von 1877 und über zum Theil abweichende Auffassungen Nasse's, Held's u. A. die dortige Debatte. In den abgeschwächten, aus Compromissen hervorgegangenen Resolutionen wurden in Städten und Landgemeinden „Realsteuern, namentlich von Grund und Boden und Gebäuden", und zwar „unabhängig von ähnlichen Staatssteuern", ferner „Personalsteuern von allen in der Commune lebenden, ökonomisch selbständigen physischen Personen", und zwar diese, besonders „Einkommensteuern im Anschluss an die entsprechenden Staatssteuern" für geboten erachtet. Bericht, S. 105.

VI. — §. 222. Allgemeine Beurtheilung der Subjectbesteuerung und Vergleichung der Subject- und Objectbesteuerung.

Die Subjectbesteuerung hat den Vorzug, dass sie dasjenige Moment in den Vordergrund schiebt, welches die Objectbesteuerung meistens ganz unbeachtet lässt: die Persönlichkeit des leitenden Rechts- und Wirthschaftssubjects. Diese ist in der Regel von wesentlichem Einfluss auf die Art und Höhe der Einkommen bildenden einzelwirthschaftlichen Reinerträge. Je mehr dies der Fall ist, desto richtiger verfährt im Princip die Subject-, desto unrichtiger die Objectbesteuerung. Die von letzterer erstrebte Loslösung des Steuerobjects vom Subject ist daher auch ein innerer principieller Fehler der Ertragsbesteuerung, der sich

Digitized by Google

practisch freilich in sehr verschiedenem Grade zeigt. Vornemlich nachtheilig in letzterer Hinsicht wirkt er bei der *Grund-* und der *Gewerbesteuer* des selbstwirthschaftenden ländlichen Grundbesitzers und des Gewerbetreibenden.

Um weitere Folgerungen für Theorie und Praxis der Besteuerung zu ziehen, muss man dann *unterscheiden: einmal die zeitliche oder geschichtliche und örtliche Entwicklung des Wirthschaftslebens, zweitens die Kategorieen des Erwerbs.*

1. Bei grösserer *Individualisirung* der Einzelwirthschaften, wie sie die geschichtliche Entwicklung der Volkswirthschaft überhaupt und besonders in der modernen Zeit und in vorgeschrittenen Ländern mit sich zu führen pflegt, wird die *Object-* und *Ertragsbesteuerung nothwendig mangelhafter*, die *Subject-* und *Einkommenbesteuerung passender*. Die erstere kann und muss mehr nach *Durchschnitts*verhältnissen gehen, sich daher *schablonenhaft* gestalten. Das ist aber nicht *zulässig*, *solange* auch im Wirthschaftsbetrieb *Gleichmässigkeit* der Technik, der Geschicklichkeit, der Bezugs- und Absatzverhältnisse vorherrscht und etwa vollends noch von der Rechtsordnung vorgeschrieben wird.

So ist es in dem geschichtlich wichtigsten Falle, bei der Besteuerung der *ländlichen Grundbesitzer* und *Landwirthe*. Bei extensivem Betriebe und unter den älteren Agrarverfassungen (Flurzwang!), bei bäuerlicher Wirthschaft und fast ausschliesslicher Selbstbewirthschaftung, also Identität von Eigenthümer und Landwirth, bei fehlender Verschuldung reicht die Object- und Ertragsbesteuerung in der Form einfacher Grundsteuern ziemlich aus. Aehnliches gilt von einer *Gewerbesteuer* des *Handwerks unter Zunftordnungen*. Die individuelle ökonomische Lage der einzelnen Steuerpflichtigen ist hier nicht so sehr verschieden, richtet sich vornemlich nach Grösse, Güte, Lage der Grundstücke, nach der Art des Gewerbes und einigen leicht zu ermittelnden Factoren (Arbeiterzahl), — lauter Momente, welche auch eine einfache Grund- und Gewerbesteuer mit Stufen und Classen unschwer berücksichtigen kann. So genügt die Ertragssteuer. *Das ändert sich mit der Umgestaltung und Individualisirung der Technik, der Betriebsart*, und — Wirkung und wieder Ursache davon — *mit der Veränderung der bezüglichen wirthschaftlichen Rechtsordnung*, in der modernen Welt daher mit dem Zeitalter der freien Concurrenz. Hier drängt Alles darauf hin, die *Erträge der Einzelwirthschaften jeder Erwerbsgattung zu differenziren*. Dem vermag die Objectbesteuerung nicht genügend zu folgen, weshalb nun *zum Ersatz oder wenigstens zur Ergänzung* die *Subjectbesteuerung* nothwendig wird. Diese Entwicklung ist mit ganz allgemeinen Vorgängen und Erscheinungen des socialen Lebens in Einklang: das *Individuum* gelangt zu selbständigerer Geltung, was nirgends unberücksichtigt bleiben kann.

Im Ganzen lässt sich daher, in Uebereinstimmung mit der Erfahrung, resumiren: *die Objectbesteuerung passt mehr für frühere, einfachere, schablonenhaftere Verhältnisse der Technik und mehr unter den älteren wirthschaft-*

Digitized by Google

lichen Rechtsordnungen, die Subjectbesteuerung mehr für die moderne Technik und für die Gestaltungen des privatwirthschaftlichen Systems unter dem Rechtsprincip freier individueller Concurrenz.

2. Andererseits lässt sich eine Subjectbesteuerung in der Form einer Personen-, Classen- oder directen Einkommen- und allgemeinen Vermögenssteuer doch gerade in der modernen Zeit wieder nur schwieriger leidlich richtig gestalten, als unter jenen einfacheren Verhältnissen der Wirthschaft und Technik und unter den älteren Rechtsordnungen. Sie setzt eigentlich eine genaue, nach richtigen Grundsätzen stattfindende Buchführung jeder privaten Einzelwirthschaft über Erwerb, Einkommen, Vermögen und eine Kundgebung der bezüglichen Thatsachen an die Steuerbehörde voraus. Beide Voraussetzungen treffen bekanntermaassen grösstentheils nicht zu. Die sonstigen administrativen Hilfsmittel zur Feststellung der Erwerbs- und Vermögensverhältnisse sind unvollkommen und versagen bei mancherlei Erwerb im modernen Wirthschaftsleben mehr als im früheren.

Die Entwicklung des Creditverkehrs, namentlich die Belastung des Realbesitzes mit Schulden, die Trennung von Eigenthumssubject und Wirthschaftssubject (Pacht-, Miethverhältnisse), die Vereinigung verschiedenartiger Erträge im Einkommen einer Person u. A. m. rufen immer neue und verschiedenartigere Erwerbskategorieen hervor und erschweren dadurch jetzt die Aufgaben der Subjectbesteuerung sehr.

Dieser Umstand macht es aus steuertechnischen Gründen räthlich, neben der Subjectbesteuerung auch jetzt eine Objectbesteuerung in dem oben angedeuteten Umfang zu belassen.

Auch ist für die Durchführung der ersteren fast unvermeidlich mit auf Thatsachen zurückzugreifen, welche sich einigermaassen zuverlässig nur durch die Objectbesteuerung ermitteln lassen, z. B. für die Einkommenbesteuerung des Landwirths und ländlichen Grundbesitzers braucht man wieder Daten aus dem Katasterwerk der Grundsteuer, für diejenige des Gewerbetreibenden aus dem Kataster der Gewerbesteuer; theils zur ersten Veranlagung der Einkommensteuer dieser Personen bei der behördlichen oder commissionsweisen Einschätzung, theils zur Controle bei der Einschätzung auf Grund der Declarationen des Steuerpflichtigen, theils gelegentlich auch in der Reclamationsinstanz zur Entscheidung von Beschwerden. Es zeigt sich dies auf den beiden Wegen, auf welchen man, wie oben dargelegt wurde, die directe (allgemeine) Einkommensteuer herstellt (§. 216). Auf dem zweiten der genannten Wege, dem „englischen", tritt es nur noch offener hervor.

Um aber wieder die Objectbesteuerung auch den technischen, Betriebs- und Rechtsverhältnissen der Neuzeit einigermaassen anzupassen, müssen die Ertragssteuern eben jene geschilderte Entwicklung nach der Richtung grösserer Specialisirung nehmen. Dadurch wird auch, wenigstens etwas und indirect, dem „individualistischen" Moment Rechnung getragen und eine Annäherung an die Subjectbesteuerung erzielt.

Digitized by Google

Das complicirte Katasterwesen der modernen Grundsteuern ist ein Hauptbeispiel hierfür. Wenn es auch entfernt nicht die Schwierigkeiten der richtigen und gleichmässigen Besteuerung des ländlichen Grundbesitzes und der Landwirthschaft bei stark intensivem und immer individualistischerem Betrieb, bei stets complicirter und variabler werdendem Zusammenwirken von Natur, Arbeit, Kapital und Unternehmerthätigkeit völlig zu lösen vermag, so fasst es doch die schwere Aufgabe richtiger auf. Gleiches gilt von dem ausgebildeten Classenschematismus der Gewerbesteuer (Frankreich, Süddeutschland), von der Bildung von Steuergesellschaften unter Gewerbegruppen zur Vertheilung eines Steuercontingents unter den einzelnen Gewerbetreibenden (Preussen).

Aus allem Gesagten folgt wiederum, dass Ertragsteuern des Staats unvermeidlich mangelhafter als solche der Communen und Kreise u. s. w. sind.

Denn hier wird immer den individuelleren Gestaltungen noch leichter zu folgen und werden dieselben auch nicht so verschieden als im Staate sein. Man kann ferner, was dann freilich auch nicht unterbleiben sollte, die Grundlagen der Ertragssteuern, besonders auch der Grund- und Gebäudesteuern leichter und öfter revidiren und durch ein Repartitionssystem sogar den persönlichen Momenten mehr Rechnung tragen. Die oben hervorgehobenen Bedenken vermindern sich hier wenigstens erheblich. Selbständige Gemeinde-Ertragssteuern, besonders von Realitäten, sind aus diesen Gründen auch angemessener, als das System communaler Zuschläge zu den betreffenden Staatssteuern.

VII. — §. 223. Verbindung von Object- und Subjectbesteuerung.

Auf die Zweckmässigkeit, unter Umständen die Nothwendigkeit einer solchen hat die Untersuchung früher bei der Erörterung der volkswirthschaftlichen und der Gerechtigkeitsgrundsätze in der Besteuerung wiederholt hingeführt (s. besonders §. 171, 173, 174).

Die Staatsbesteuerung vermöchte mit jeder der beiden Besteuerungsarten allein nur unter einer nicht zutreffenden und gerade im modernen Wirthschaftsleben immer weniger zutreffenden Voraussetzung allenfalls auszukommen: wenn nemlich die heimische Volkswirthschaft als eine ganz abgeschlossene angesehen werden könnte, die Bewohner des Inlands kein Eigenthum und Erträge daraus in der Fremde, die Fremden keines im Inland besässen, und überhaupt die internationale Personen- und Kapitalienbewegung, die „weltwirthschaftliche" Verbindung fehlte.

Früher, vor der grossartigen modernen Entwicklung dieser Verhältnisse, blieb zwar bei einem blossen Einkommen- oder Ertragssteuersystem die Lücke principiell dieselbe, aber practisch hatte sie viel geringere Bedeutung. Jetzt würde bei einer reinen Subjectbesteuerung ein grosser Theil des Reinertrags der Volkswirthschaft, welcher in Folge von Eigenthums- und obligatorischen Rechten an fremde Besitzer hinaus geht, nicht getroffen werden. Dies führte namentlich in stark an das Ausland verschuldeten Volkswirthschaften und in solchen, deren Grund und Boden (Grossgüter!) und Gewerksanlagen (Bergwerke, Fabriken) in grösserem Umfange ausländischen Eigenthümern (eventuell Actionären) gehören, zu einer grossen Einbusse der Steuercasse und indirect nothwendig zu einer um so stärkeren Belastung der heimischen Bevölkerung. Umgekehrt würde in einem Lande, dessen Bewohner bedeutende Kapitalanlagen in der Fremde haben und daraus Renten beziehen, die reine inländische Object- oder Ertragsbesteuerung dieses „Einkommen" nicht genügend treffen.

Digitized by Google

Die Verbindung beider Besteuerungsarten vermindert diese Schwierigkeiten stets, beseitigt sie mitunter und darf deshalb empfohlen werden, kann je nach der Sachlage selbst geboten sein.

Sie reicht zur richtigen Gestaltung der Gesammtbesteuerung noch nicht einmal aus. Vielmehr sind gerade wegen der erwähnten Verhältnisse noch ganz andere Steuern, besonders Verkehrs- und Verbrauchssteuern, erforderlich, um möglichst jeden Theil des heimischen Volkseinkommens irgendwie zu besteuern.

Alles Gesagte gilt in verstärktem Maasse wieder von der Communalbesteuerung.

Denn die einzelne Commune (Gemeinde, Kreis, Provinz) ist noch viel mehr mit anderen Communen durch Kapitalienverkehr, obligatorische Verhältnisse, Personenbewegung etc. verkettet. Man gelangt, nach den früheren Ausführungen, leicht zu ganz unhaltbaren Zuständen, wenn man hier nicht Subject- und Objectbesteuerung rationell verbindet. Von solchen Zuständen kann man sich gerade in Deutschland (Preussen!) im Communalsteuerwesen ein Bild machen, obgleich hier nach keiner der beiden Seiten die volle Consequenz gezogen werden konnte. Sonst würde die Sachlage einen noch deutlicheren Beweis für die Nothwendigkeit einer Verbindung beider Steuerarten liefern.

Ich glaube hier in der „allgemeinen Steuerlehre" die Frage der Verbindung von Subject- und Object-Einkommen- und Vermögensbesteuerung nicht weiter verfolgen zu sollen. Das Speciellere über „Ob und Wie" gehört in die „specielle" Steuerlehre, mehr noch, bei der nothwendig hier entscheidenden concreten Sachlage, in die Erörterungen über concrete Reformen der directen Steuern in einzelnen Ländern und Zeitpuncten. In der Literatur ist das Wichtigste die Behandlung des Problems durch Schäffle in seiner Steuerpolitik, S. 210 ff., 259 ff. und die dortigen Ausführungen über die einzelnen Ertragssteuern, S. 294 ff., und anderseits die einschneidende Kritik dieser Vorschläge durch Neumann, in Schmoller's Jahrbuch 1882, S. 1310 ff. Ich möchte zwischen beiden eine mittlere Stellung einnehmen.

2. Abschnitt.

I. Die Erwerbsbesteuerung.

B. Die Besteuerung einzelner Erwerbsacte oder Rechtsgeschäfte oder die sogenannte Verkehrsbesteuerung (Stempel-, Registerabgaben als Steuern).

§. 224. Literarische Nachweisungen und orientirende Vorbemerkungen.

In der früheren Literatur, im Wesentlichen bis auf Stein, fehlt das Verständniss für diese principiell berechtigte und in gewissem Umfang nothwendige und practisch wichtige Besteuerungsart fast ganz. Theils hat man dieselbe mit gewissen Gebühren zusammengeworfen, mit denen sie in der geschichtlichen Entwicklung und in der Steuerpraxis allerdings im sogenannten Stempel- und Registerabgabenwesen in enger Verbindung stand und steht, theils hat man zwar eine theoretische Scheidung erstrebt, aber ohne diese Besteuerung in ihrem Wesen richtig zu erfassen. Als Gebühr liess sie sich nicht oder nur gezwungen in einzelnen Fällen rechtfertigen. Aber auch wenn dies eingesehen wurde, vermochte man sich, gegenüber der Verbreitung in der Praxis, nicht zu einer vom Standpunct des Gebührenwesens folgerichtigen Verwerfung zu entschliessen. Zu dieser hätte man jedoch gelangen müssen, wenn man diese Besteuerung nicht in anderer Weise durch Zurückführung auf ein allgemeines Princip und durch Entdeckung einer richtigen Stellung im Steuersystem zu begründen vermochte. Dazu fehlte es mangels richtiger principieller und systematischer Behandlung der allgemeinen Steuerlehre meistens sogar an Versuchen, jedenfalls an gelungenen Versuchen. Auch Rau ist von diesem Vorwurf im Grunde genommen nicht auszunehmen (s. seine Lehre I, §. 227 ff.). Umpfenbach erkennt das Wesen der Gebühren richtig, aber verwirft die Stempelabgaben zu einseitig, indem er sie zwar

Digitized by Google

mit Recht nicht unter den Gebührenbegriff reiht, aber eine andere Auffassung nicht findet (1. A. I, §. 23 ff.).

Erst durch Stein's Lehre von den „Verkehrssteuern" (s. besonders die 1. Aufl. S. 412 ff., 2. A. S. 289, 466 ff., 3. A. S. 398, 519 ff., eine seltsame Preisgebung seiner allerdings nur im Kern richtigen Theorie dagegen in der 4. Aufl., I. 463, besonders II, 150 ff. s. unten) ist der richtige Weg zur Beseitigung dieses Mangels und zur Ausfüllung dieser Lücke im theoretischen Steuersystem eingeschlagen worden. Seine Auffassung bildet den Ausgangspunct für die neue, tiefere und klarere Behandlung dieser ganzen Gattung von Steuern, für ihre Abtrennung von den Rechts- und Verwaltungs-Gebühren und für den damit zusammenhängenden Punct, die Betrachtung des Stempels als Erhebungsform von Gebühren und Steuern, nicht als selbständige Steuerart. Alle diese Verhältnisse sind aber schon früher in diesem Werke behandelt worden, auch mit Rücksicht auf die Literatur. (S. besonders Fin. I, 1. Aufl. §. 95 ff., 2. Aufl. §. 137, 139, 3. Aufl. §. 204, 206, dann namentlich oben Buch 4, §. 14, 29, 30 ff., 39 ff., 70 ff.).

In der Begründung und Begrenzung des ganzen Gebiets dieser Besteuerung weiche ich aber auch von Stein's früherer Theorie doch ab, in Folge dessen auch in Bezug auf die Ausführung oder auf die einzelnen hierhergehörigen Steuern und deren Einrichtung. Dass Stein in seiner älteren Theorie selbst nicht ganz richtig vorgegangen ist, und zwar, weil seine Theorie von den Factoren des Einkommens schief ist und ihm eine allgemeine Erwerbstheorie (oder „Theorie der Eingänge" in eine Wirthschaft) fehlt, beweist wohl die merkwürdige und m. E. wieder viel zu weitgehende Preisgebung in der 4. Auflage, die nicht einmal als solche von Stein besonders hervorgehoben wird. In der 1. Auflage (S. 412) bezeichnet Stein die Verkehrssteuern oder „indirecten Einkommensteuern" als „die Abgaben, welche von den einzelnen, den Uebergang der Kapitalien in irgend einer Weise vermittelnden Acten erhoben werden". Ein „Uebergang eines Kapitals oder eines Rechts sei nicht denkbar, ohne dass dabei von der einen oder anderen Seite ein wirklicher Mehrwerth gewonnen wird. Dieser Mehrwerth ist mithin ein selbständiger Reinertrag, der nicht mehr auf der Production, sondern bloss auf dem Uebergang des Kapitals beruht und der durch die Acte dieses Uebergangs vermittelt wird. Der Gewinn, der darin liegt, ist die Steuerquelle der Verkehrssteuer . . ." In der 2. Auflage S. 467 wird diese Steuer dann in der Ausführung des früheren Gedankenganges richtig folgendermaassen begründet: „Da die Erwerbsteuer bereits alle Producte einer Unternehmung nach ihrem Ertrage besteuert [? unklar], so kann es nur noch Ein Steuerobject geben, das durch dieselbe als nicht besteuert erscheint. Das sind diejenigen Verkehrsgeschäfte, welche nicht durch die Natur der Production des betreffenden Unternehmens gegeben sind, sondern als selbständig neben derselben stehend betrachtet werden müssen und dadurch einen selbständigen Reinertrag neben dem regelmässigen Erwerbe darbieten. Dies nun ist nur da der Fall, wo der Werthverkehr eintritt, d. i. wo ein bestimmter Werth in Umlauf gesetzt und an demselben ein Gewinn gemacht wird. Es ergiebt sich daraus, dass die Verkehrssteuer zu ihrem Objecte nur Wertherwerbungen im weitesten Sinne haben kann und dass die Steuerquelle derselben stets der Werthgewinn ist, der bei jedem Werthgeschäft vorhanden sein muss (?), sei es bei Geber oder Nehmer, da sonst das Geschäft nicht gemacht werden würde." Dieser im Kern richtigen Begründung fehlt nur die allgemeine theoretische Basis einer richtigen Erwerbstheorie und mit in Folge dessen eine richtige Begrenzung der Verkehrssteuer. War es dies Gefühl, das Stein bestimmte, in seiner 3. Auflage jene Motivirung und allgemeine Umzeichnung des Gebiets fortzulassen? In der 4. Auflage scheint Stein aber sogar, wenn ich ihn richtig verstehe, seine frühere Begründung ganz aufzugeben und schliesst eine Erörterung, in der er den engen Zusammenhang des einzelnen Verkehrsacts mit dem gesammten Erwerbsprocess betont, mit dem Satze: „Es ist daher geradezu unmöglich, die Verkehrssteuer jemals rationell zu begründen, möge sie nun erscheinen, wie sie will!" „Die Verkehrssteuer kann nie durch die Wissenschaft, sondern nur durch das Bedürfniss des Staats erklärt werden." „Alle Behandlung der Verkehrssteuern muss daher mit dem Satze beginnen, dass dieselben an und für sich falsch sind" (II, 152). Das heisst, die Theorie wirft die Flinte ins Korn. Eine ganz unhaltbare Stellung, zu der man auch, unter Festhaltung des Kerns von Stein's älterer Theorie, gar nicht genöthigt ist. Von Stein's neuem Standpuncte aus müsste man

Digitized by Google

eigentlich in der Theorie die ganze Verkehrsbesteuerung verwerfen. Das ist aber theoretisch falsch wie es practisch unmöglich ist. Die Praxis hat sich in der Ausbildung dieser Besteuerung, auch ohne Klarheit über die principielle Begründung und Begrenzung derselben, von einem ganz richtigen „Gefühl" leiten lassen.

In der fünften Auflage hält Stein zwar im Ganzen an der Auffassung in der vierten Auflage fest, aber macht doch bereits wieder ein Zugeständniss, nemlich dass es einen Gesichtspunct gebe, von dem aus sich eine bestimmte Art der Verkehrssteuer gerade neben der Erwerbsteuer rechtfertige: bei „Gewinn", als einem Erwerb ohne alle Arbeit (II, 2, 212). D. h. er fordert die Verkehrssteuer mit der Motivirung, welche ich für die Besteuerung des Erwerbs durch Aufall, Conjunctur u. s. w. gegeben habe. Die Klage (eb. S. 210), dass seine, Stein's, Darstellung zu einem ernsteren Eingehen auf den so wichtigen Gegenstand nicht geführt habe, ist ganz unbegründet und nur daraus zu erklären, dass Stein meine, Friedberg's, Schäffle's, Schall's Arbeiten über Verkehrsbesteuerung nicht kennen gelernt hat. (S. meine Bemerkungen, Tübinger Zeitschrift 1887, S. 42, 46 in den Noten).

Die Verkehrsbesteuerung ist begründet, wo nach der Natur und ganzen Einrichtung der sonstigen Erwerbsbesteuerung (Ertrags- und Einkommensteuer) gewisser durch einzelne Verkehrsacte oder Rechtsgeschäfte realisirter Erwerb (Gewinn) nicht getroffen werden kann oder thatsächlich nicht oder nur ganz unsicher und ungenügend getroffen wird. Es ist also einmal darauf zu sehen, ob und welche Lücken die sonstige Besteuerung hat, zweitens, wo ein solcher nicht oder nicht ausreichend besteuerter Erwerb oder Gewinn vorkommt. Hier, wie so oft im Steuerwesen, handelt es sich dabei freilich um die Ermittelung von Durchschnittsverhältnissen und durchschnittlichen Wahrscheinlichkeiten. Damit wird zugleich das Gebiet dieser Besteuerung richtig begrenzt, was auch in Stein's früherer Theorie der Mangel war. Denn es ist unhaltbar, bei jedem Verkehrsact einen solchen Gewinn oder eine Lücke in der sonstigen Besteuerung anzunehmen. S. unten die Darstellung.

Ausser Stein s. von Früheren noch v. Hock, öffentliche Abgaben §. 31, 32, Bésobrasof, impôts sur les actes, 1. partie, Pétersbourg 1866 (Mém. de l'Acad. X, Nr. 11), der diese Steuern noch zu sehr als eine gebührenartige Abgabekategorie, Vergütung für den allgemeinen präventiven Rechtsschutz u. s. w., ansieht. Auf diesem Standpuncte steht die deutsche Freihandelsschule (Faucher, Al. Meyer, s. dessen Aufsatz Stempelsteuer, in der volkswirthschaftlichen Vierteljahrschrift 1869, B. 3, S. 51 ff.). Hier wird der alte „Assecuranz"-Standpunct und das Steuerprincip von Leistung und Gegenleistung wieder hervorgeholt, um zu einer allgemeineren principiellen Rechtfertigung der „Stempelsteuern" zu gelangen. Dieser Ausgangspunct ist höchst willkürlich und gezwungen, wofür der Aufsatz Meyer's den Beleg liefert. Aehnliche Gesichtspuncte bei Leroy-Beaulieu, I, liv. 2, ch. 11. Dagegen trennt Vocke, britische Steuern S. 217, 223, die „Gebühren in Stempelform" und die „Verkehrssteuern in Stempelform" für England scharf. Vgl. auch v. Bilinski, Vermögens- und Verkehrssteuern im Steuersystem, Hirth's Annalen 1876, S. 719 ff.

Eine besonders beachtenswerthe, die Wissenschaft fördernde deutsche Arbeit zur Theorie dieser Steuergattung ist ausser Stein's Lehrbuch der Aufsatz „zur Theorie der Stempelsteuern" von Dr. Rob. Friedberg, in Hildebrand's Jahrbüchern 1878, B. 31, S. 68 ff., womit zu vergleichen desselben Verfassers „die Börsensteuer", Berlin 1875. Friedberg polemisirt in dem Aufsatz ganz richtig gegen die frühere Theorie Stein's (S. 76 ff.) und wirft es dem letzteren vor, dass er gerade von seinem Standpuncte aus nicht zu einer Verwerfung vieler Verkehrssteuern der Praxis gelangt sei. Er bezeichnet dann ebenfalls die Erzielung eines Gewinnes bei jedem Geschäft als eine Fiction und verlangt die Verkehrsbesteuerung als selbständige Steuerart neben den (eigentlichen oder allgemeinen) Ertrags- und den Einkommensteuern. Friedberg leitet darauf, im Anschluss an meine Lehre vom Einkommen und von den „Eingängen" u. s. w. in der Grundlegung, die Verkehrssteuer als die Steuern von einem ausserhalb des gewöhnlichen Erwerbs erfolgenden Erwerbe ab (S. 81). Er kommt dann dabei zur Besteuerung realisirter Conjuncturengewinne, ferner der Erbschaft und Schenkung. Davon handle ich erst im nächstfolgenden Abschnitt, ohne den Zusammenhang zwischen dieser und der Verkehrsbesteuerung zu verkennen. In diesen Erörterungen stimme ich Friedberg bei, aber ich plädire auch noch für die Auffassung der Verkehrs- oder Stempelsteuern als eines Mittels zur Ergänzung der

Digitized by Google

bestehenden Einkommen- und Ertragssteuern für Theile des regelmässigen Erwerbs, die man durch letztere Steuern nicht sicher trifft.

Seit den im Vorausgehenden genannten Arbeiten ist die Untersuchung über die Verkehrssteuern mehrfach wieder aufgenommen und fortgeführt worden. Das Wichtigste hat Schäffle in seiner Steuerpolitik geliefert, dem ich sachlich vielfach beistimme, nur nicht in der Terminologie, wo er den Ausdruck „Gebühren" wieder für dies Gebiet mit anwendet.

S. besonders S. 454 ff., namentlich den Abschnitt S. 483 ff., wo unter gleichfallsiger Ablehnung von Stein's neuerem Skepticismus eine Begründung und Begrenzung der Verkehrssteuern doch im Ganzen ähnlich, wenn auch in anderer Fassung, wie von mir, gegeben wird und sich ausserdem aus Schäffle's Einbeziehung dieser Abgaben in seine Kategorie der indirecten Steuern einige Consequenzen ergeben. Schäffle betrachtet die Verkehrssteuern mit als Mittel zur ergänzenden und individualisirenden Belastung der Steuerkräfte, so zur Erfassung der Kapitalisirungskraft, zur Besteuerung von Gewinnen, welche aus gewissen Anwendungen von Vermögen und Einkommen hervorgehen und durch die anderen Steuern nicht oder nicht genügend getroffen werden, zur Ergänzung der directen Steuern, zur Ausgleichung von Mängeln des Steuerrechts u. dgl. m. (s. besonders S. 484—488). Die Momente, welche ich in diesem und dem folgenden Abschnitt trenne, werden hier von Schäffle, wie von Anderen, nur mehr zusammengefasst. Aber ich glaube doch aus sachlichen und formellen Gründen bei meiner früheren Behandlungsweise bleiben zu sollen.

S. ferner Schall, im Schönberg'schen Handbuch, Abhandlung Verkehrssteuern (incl. Erbschaftssteuern) und Gebühren, welche beiden Gebiete Schall aber scharf trennt; in der ersten Abhandlung namentlich §. 1 ff. Er generalisirt den Begriff der Verkehrssteuer zu dem von „Vermögenssteuern in der Form von Auflagen auf den Verkehr von Vermögensgegenständen", was mir zu weit geht. Auch in der Begründung und Begrenzung des Gebiets Abweichungen, denen ich mich nicht ganz anschliessen kann. Ganz unklar polemisirt gegen die Versuche der Begründung dieser Steuern Vocke, Abgaben S. 585 ff. Roscher, Fin. (§. 106 ff.), ohne näheres Eingehen auf die Begründung, nur werden die Verkehrssteuern auch von ihm als sehr geeignet bezeichnet, die Lücken des übrigen Steuersystems einigermaassen auszufüllen. Cohn, Fin. §. 341 (im Wesentlichen mir beistimmend). Umpfenbach hilft sich über das Bedürfniss einer theoretischen Begründung der Verkehrssteuern wieder vermittelst der Subsumption der letzteren unter das Princip der Fiscalbevorrechtung hinweg; eine Rechtfertigung vor dem Steuerprincip sei vergeblich (2. A. §. 200).

Für die theoretische Unterscheidung der Erwerbsarten u. s. w. beziehe ich mich auf meine Grundlegung, besonders §. 63—65. Die von Einzelnen, z. B. von Held, bezweifelte practische Bedeutung der hier gegebenen Unterscheidung der „Eingänge" u. s. w. bewährt sich in diesem und dem nächsten Abschnitte doch wohl.

Die Gesetzgebung über Verkehrssteuern ist grossentheils in derjenigen über Stempel und Registerabgaben enthalten und oben in Buch 4 bei den „Rechts- und Verwaltungsgebühren" in §. 31 bereits mit angegeben worden.

I. — §. 225. Entwicklung.

Das Eingreifen des Erwerbs durch einzelne Acte in diejenige Vertheilung des Volkseinkommens und Vermögens unter die Einzelnen, welche sich durch den berufsmässigen Erwerb ursprünglich vollzieht, ist bereits oben dargelegt worden (§. 215). Für die Frage der Besteuerung jenes Erwerbs durch einzelne Acte ist die Thatsache wieder besonders wichtig, dass dieser Erwerb nach der geschichtlichen Entwicklung der Volkswirthschaft und des Verkehrs, daher auch in verschiedenen Ländern und Volkskreisen, eine sehr verschiedene Ausdehnung und Bedeutung hat. Seine Besteuerung ist grundsätzlich immer zu verlangen, um die reelle Besteuerung alles Volkseinkommens im Einzeleinkommen durch-

Digitized by Google

zusetzen und die Besteuerung gerecht zu vertheilen. Aber sie ist gewöhnlich, oft sogar ausserordentlich schwierig. Sie wird ferner practisch immer nothwendiger erst, je mehr mit der Entwicklung des Verkehrs dieser Erwerb durch einzelne Acte an Bedeutung gewinnt, aber gleichzeitig wird sie dann auch steuertechnisch gerade wieder schwieriger. So ist es begreiflich, dass sich diese Besteuerung erst spät entwickelt. Ihr früheres Fehlen ist auch practisch nach der Lage der Dinge nicht sehr bedenklich gewesen, während es später eine empfindliche Lücke im Steuersystem darstellt.

In der Gesetzgebung und Praxis sind die in den letzten Jahrhunderten des Mittelalters und in der folgenden Zeit vorgekommenen allgemeineren oder auf einige Waarenkategorieen beschränkten, wegen der Verkehrsstörungen und Controlmängel meist nicht ordentlich gelungenen Kaufabgaben (Kauf- und Verkaufsteuern von beweglichen Sachen, Feilschaften, s. oben S. 501) ähnlich wie die römische allgemeine Kaufabgabe (Fin. III, 23) mehr als Vorläufer von Verbrauchssteuern, Accisen, denn als solche von Verkehrssteuern anzusehen (s. Fin. III, S. 82, 86, 145). Besondere Steuern auf einzelne Verkehrsacte sind dagegen in Verbindung mit bezüglichen Gebühren, seit dem 17. Jahrhundert dann in Verbindung mit dem Stempelwesen allgemein, in einzelnen Ländern, z. B. in Frankreich, in Verbindung mit öffentlicher Registrirung (Fin. III, §. 65) aufgekommen (§. 28 ff.) oder eigentliche Gebühren sind nach der Art der Veranlagung, der Gelegenheit der Erhebung und der Höhe der Sätze thatsächlich in Steuern übergegangen. Durch diese Vermischung von Abgaben verschiedenen Characters ist manche Verwirrung entstanden, welche auch für die Theorie verhängnissvoll werden sollte. Entweder zwängte man die betreffenden Abgaben unzulässig unter den Gebührenbegriff, um sie vermeintlich so zu rechtfertigen, was aber gerade auf diese Weise nicht geschehen konnte; oder man sah Letzteres ein und verwarf sie principiell, weil sie gar nicht Gebühren wären, indem man übersah, dass sie sich zwar nicht allgemein und nicht immer in der in der Praxis bestehenden Art und Höhe, aber doch öfters in anderer Weise als wahre Steuern rechtfertigen und selbst verlangen liessen. Es genügt, für diese beiden Irrthümer auf die Erörterungen in der früheren Gebührenlehre zu verweisen (§. 28, 29, 32, 39).

In den älteren einfacheren Verhältnissen der Volkswirthschaft und bei festen berufsständischen Ordnungen, wie sie früher in der Agrar- und Gewerbeverfassung für die ländliche und städtische Arbeit vorlagen, war ein Erwerb durch einzelne Acte des Verkehrs, welche nicht zu denjenigen des berufsmässigen Erwerbs, also z. B. zu den hierbei regelmässig, so beim Absatz der eigenen Producte, im Handel mit Kaufmannswaaren, bei der Versorgung des Consums vorkommenden Verkäufen und Käufen gehörten, selten. Hier konnte daher das Einkommen einer Person durch eine richtige Einkommen- oder Ertragsbesteuerung, auch durch eine Vermögensbesteuerung, genügend besteuert werden.

Wenn sich trotzdem auch hier in besonderen Besitzwechselabgaben, z. B. bei dem Verkauf von Grundeigenthum, Abgaben finden, welche den neueren (Verkehrs-) Steuern dieser Art zu vergleichen und mehrfach auch wohl deren historische Vorgänger sind, so war doch Ursprung und innere Begründung solcher Abgaben gewöhnlich auf einem anderen Gebiete als demjenigen der Besteuerung zu suchen. Die betreffenden Abgaben waren bei bäuerlichem und ähnlichem Grundbesitz grundherr-

licher Natur oder standen bei diesem and anderem Besitz mit gerichtsherrlichen Rechten des Landesherrn oder allgemeinen Hoheitsrechten der Staatsgewalt in Verbindung, hatten daher auch wohl etwas Gebührenartiges an sich (für die Gewährung der Erlaubniss oder für die Zustimmung zur Veräusserung u. dgl. m.). Die betreffenden Abgaben gehörten deshalb auch staatsrechtlich zu den Einnahmen aus der Grundherrlichkeit (zum sogenannten „Kammergut"), oder aus Hoheitsrechten, nicht zu den Steuern, die der ständischen Mitwirkung unterlagen, und finanzwirthschaftlich wurden sie ebenfalls nicht als Steuern angesehen.

Zuerst war es dann die Entwicklung des Creditverkehrs und des speculativen kaufmännischen Geschäfts, welche einen Erwerb anzeigten, der sich mit dem berufsmässigen Erwerb nicht völlig deckte oder doch durch die Steuern auf denselben nicht genügend getroffen wurde, schon, weil er sich zu sehr in seiner Existenz und vollends in seiner Höhe der Controle entzog. Dies musste darauf führen, entweder die Einkommen- und Ertragsbesteuerung des berufsmässigen Erwerbs entsprechend zu reformiren, was aber eben wegen der Schwierigkeit des Nachweises des Erwerbs aus Creditgeschäften oder aus Speculation sehr unsicher blieb und deshalb selten genügend geschehen konnte; oder man dehnte die Verbrauchs-, die Luxusbesteuerung aus, um den Erwerb vollständiger zu treffen: kein unrichtiger, aber ein ebenfalls noch unzulänglicher Weg; oder man griff endlich zu besonderen Steuern, um jenen „besonderen" Erwerb noch apart zu treffen.

Dies geschah durch die Anknüpfung der Steuer an die Rechtsgeschäfte und besonders an die sie formulirenden schriftlichen Urkunden, welche meistens zur Beurkundung von Creditgeschäften oder von Kauf- und ähnlichen Geschäften in Bezug auf Grundeigenthum dienen oder im kaufmännischen Verkehr vorkommen.

Die hauptsächliche, einfache, beliebte und in der That vielfach recht practische Form hierfür war nach Erfindung und Einbürgerung des Stempels als Erhebungsform von Abgaben (17. Jahrhundert) die Vorschrift, jene Urkunden mit einem Steuerstempel zu versehen, oder auf gestempeltes Papier zu schreiben oder die betreffenden Rechtsgeschäfte unter Mitwirkung öffentlicher Organe (Gerichte, Notare) abzuschliessen und auch wohl sie in öffentliche, von den Gerichten oder anderen Behörden ohnedies aus rechts- und verwaltungstechnischen Gründen geführte Bücher (wie die Grund- und Hypothekenbücher) oder in erst neu nur für Finanzzwecke zu diesem Behuf eingeführte Bücher eintragen zu lassen: Register- und Eintragungs„abgaben", theils gebührenartiger, theils steuerartiger Natur (§. 42). Das Unterbleiben der Stempelung oder Eintragung wurde dann, ausser

Digitized by Google

mit fiscalischen Strafen, eventuell auch mit civilrechtlichen Rechtsnachtheilen für die Contrahenten oder wenigstens die erfolgte Eintragung mit Rechtsvortheilen in Betreff der Giltigkeit des Geschäfts u. s. w. verbunden.

Dieses Abgabewesen wurde nun freilich wegen seiner Vermischung mit Gebühren und wegen seiner Erhebungsform theoretisch bis in die Gegenwart hinein vielfach falsch aufgefasst und practisch unrichtig behandelt. Das kann aber nicht hindern, in ihm ein an sich ganz richtiges und bedeutsames Glied eines modernen Steuersystems zu erkennen. Seit dem 17. Jahrhundert, bemerkenswerther Weise mit zuerst und am Umfassendsten in Holland, dann bis in die Neuzeit hinein überhaupt am Meisten in Ländern mit grossem kaufmännischen und Creditverkehr (England) dehnt sich diese Besteuerung immer mehr aus und wird doch auch in der öffentlichen Meinung trotz ihrer Lästigkeit und ihrer mancherlei Mängel als berechtigt anerkannt, ihre Ausdehnung (Börsensteuer!) selbst gefordert, weil man erkennt, dass ohne sie bedenkliche Lücken im Steuersystem bleiben.

S. in der Gebührenlehre §. 30—33, 39—43. Ferner Fin. III, 104 (Stempelgefäll seit 17. Jahrhundert in Oesterreich), 118 (dsgl. in Preussen), 151 (Stempel- und Registerabgaben u. s. w. in Frankreich seit 16. und 17. Jahrhundert), 192 (in England).

II. — §. 226. Unrichtige Gestaltung in der Praxis. Gerade diese Besteuerung war indessen nach ihrer einfachen, bequemen Erhebungsform und nach den Gelegenheiten, an welche sie sich knüpfte, besonders geeignet, einseitig fiscalisch aufgefasst, auf unrichtige Fälle ausgedehnt und in zu grosser Höhe aufgelegt zu werden.

Die gewöhnlichen Creditgeschäfte, das Darlehen ohne Pfand oder auf bewegliche Pfänder, dann die Kauf- und Verkaufgeschäfte des Handels in Bezug auf bewegliche Sachen hätten zwar von solchen Steuern grundsätzlich besonders getroffen werden müssen, weil sie auf Einkommen oder Erträge hinwiesen, welche sich der sonstigen directen Besteuerung besonders leicht entziehen. Sie wurden daher auch vom Steuergesetz wohl mit aufs Korn genommen. Aber diese Geschäfte vermögen sich nach ihren Rechtsformen auch leicht einer solchen besonderen Steuer in Form des Stempels oder der Registerabgabe zu entziehen, trotz der etwa drohenden Rechtsnachtheile.

Andererseits ist der Besitzwechsel von Immobilien, der Verkauf, die Vermiethung, Verpachtung und sind die hypothekarischen Creditgeschäfte der Natur der Sache und dem betreffenden formellen Rechte nach viel leichter zu controliren. So erklärt es sich, dass gerade die Rechtsgeschäfte, welche sich auf Immobilien beziehen, vorzugsweise von solchen Stempel- und Eintragungssteuern getroffen wurden. Einmal knüpfte man hier öfters an ältere Abgaben an und lag die Versuchung für die Staatsgewalt zu nahe, bei der Ausbildung solcher Steuern die Rechtsgeschäfte in Bezug auf Immobilien wegen der dabei besonders in Aussicht stehenden Ergiebigkeit der Besteuerung demgemäss im Steuerrecht ins Auge zu fassen. Sodann aber wurden die steuerpflichtigen Rechtsgeschäfte, bez. die darüber

abgefassten Urkunden hier auch in Wirklichkeit viel sicherer erfasst, als die Rechtsgeschäfte des sonstigen Creditverkehrs und in Bezug auf Kauf u. s. w. von Mobilien, welche ohnehin regelmässig formloser oder in einfacheren Formen, unbeschadet ihrer rechtlichen Giltigkeit und thatsächlichen Sicherheit, sich vollziehen. Da bei den Rechtsgeschäften in Bezug auf Immobilien ausserdem der Natur der Sache und dem geltenden Rechte nach häufig schon eine Mitwirkung, wenigstens eine Notiznahme öffentlicher Behörden, Gerichte erfolgen, für diese Geschäfte öffentliche Bücher (Grund- und Hypothekenbücher u. dgl.) geführt werden mussten, wo dann Gebührenhebung ganz am Platze und auch in der Regel vorgeschrieben war, so entwickelte sich durch die Verbindung der Steuer mit der Gebühr vollends leicht das neue Abgabewesen gerade hier.

In Folge hiervon ist die Besteuerung der Acte oder Rechtsgeschäfte oder die sogenannte Verkehrsbesteuerung vielfach in ganz falsche Bahnen gerathen, schon rechtlich, noch mehr nach ihrer factischen Wirksamkeit: es ist überwiegend das Immobiliarvermögen, der Grund- und Hausbesitz, welcher auch diese Steuern trägt, weit weniger und erst systematischer in neuerer und neuester Zeit das Mobiliarvermögen, das bewegliche Kapital.

Nach der geschichtlichen Entwicklung der Besteuerung und nach deren neuerer Fortbildung in den Realsteuern des Ertragssteuersystems war aber das Immobiliarvermögen ohnehin schon stärker belastet, der überbürdete Hauptträger der directen Steuern, und konnten seine Erträge thatsächlich von den bestehenden Steuern auch leichter erfasst werden, als das bewegliche Vermögen, der gewerbliche Unternehmergewinn, der Arbeitsertrag u. s. w. So wurde vielfach durch die an sich durchaus richtige Verkehrsbesteuerung die gesammte Erwerbsbesteuerung nur noch ungleichmässiger und nicht selten wirklich auch vom volkswirthschaftlichen Standpuncte aus schädlich, statt die ihr zukommende Ausgleichungsfunction zu erfüllen, namentlich in den hohen Steuern vom Eigenthumswechsel des Grundeigenthums unter Lebenden, von Verpfändungen, Vermiethungen, Verpachtungen desselben (französisches Enregistrement). Besonders der ländliche Grundbesitz, welcher gleichzeitig hohe Staats- und Communal-Grundsteuern trug, wurde in Wahrheit oftmals überlastet, die Städte, als Hauptsitz des mobilen Kapitals, der Gewerke, der liberalen Berufe, wenigstens relativ begünstigt. Die Verkehrssteuern wurden bei Geschäften in Bezug auf Immobiliarvermögen nicht selten in bedenklicher Weise zu reellen Vermögenssteuern. Das practische Hauptbeispiel ist Frankreichs Enregistrement und Stempelwesen, das im dritten Bande eine eingehende Darstellung gefunden hat (S. 502—570).

Die Schuld hiervon lag aber nicht in einem an und für sich falschen Princip dieser Besteuerung, sondern in der falschen, einseitig fiscalischen Durchführung eines richtigen Princips.

Auch darf man nicht übersehen, dass die Wirkung dieser Besteuerung, wenigstens in fortschreitenden Volkswirthschaften, sogar neben hohen Realsteuern, in der Wirklichkeit doch für den Grundbesitz, diesen als Ganzes aufgefasst, durch einen anderen günstigen Umstand gegenüber dem mobilen Kapital, den Gewerben und den Berufen mit Arbeitseinkommen einigermaassen ausgeglichen wurde, vollends wenn jene Realsteuern, wie so häufig, lange Zeit stabil waren: dem Grund- und Hausbesitz wuchs in solchen Volkswirthschaften auch in der steigenden Rente immer wieder ohne oder ohne entsprechende neue persönliche Leistungen oder Kapitalverwendungen seiner Eigenthümer ein grösserer Ertrag und, zumal bei sinkendem Zinsfuss, ein höherer Kapitalwerth zu, von dem der Staat gewissermaassen in der Besitzwechselabgabe u. s. w. nur seinen „gesellschaftlichen Antheil" nahm (Grundlegung §. 78, 81).

Digitized by Google

III. — §. 227. Begründung und Begrenzung der Verkehrsbesteuerung.

Soll nun die Besteuerung der Acte ein richtiges Glied im ganzen Steuersystem werden, so muss man sie richtig begründen und begrenzen, letzteres in doppelter Weise, nach den Kategorieen von Fällen, wo sie eintritt, und nach der Höhe der Steuersätze.

Mit dieser Aufgabe hat sich denn auch die neuere finanzwissenschaftliche Theorie zu beschäftigen begonnen, weniger bisher noch die Praxis, wenn auch die Klagen und Agitationen der überlasteten Interessenten, besonders der ländlichen Grundbesitzer, immer dringlicher Reformen verlangen.

A. Auch noch neuerdings hat man gelegentlich für diese Besteuerung der Acte, bez. der Rechtsgeschäfte eine falsche Begründung versucht, nemlich die alte nach dem Grundsatz von Leistung und Gegenleistung.

S. die in den Vorbemerkungen §. 224 genannten Arbeiten von Faucher, besonders Al. Meyer; auch Leroy-Beaulieu und überhaupt die Franzosen, Bésobrasof. Dagegen Friedberg a. a. O. S. 73. — A. Meyer will hier zwei Functionen staatlicher Thätigkeit auf dem Rechtsgebiete unterscheiden, einmal Ordnung und Norm zu geben, um die factische Herrschaft in Recht zu verwandeln: dafür die Stempelsteuern; sodann den in der ersten Function angedrohten Zwang wirklich auszuführen: dafür die Gerichtskosten. „Der rohe Barren thatsächlicher Gewalt" wird so „in die geprägte Münze anerkannten Rechts" verwandelt. Das sei eine wirthschaftliche Leistung des Staats, die durch die Stempelsteuer bezahlt werde (S. 57—59). Um das Princip zu retten, das nach diesem spätesten Ausläufer der Smith'schen Schule in der Volkswirthschaft das allein richtige ist und überall herrschen muss, ist diese Begründung erdacht. S. oben über das Princip von Leistung und Gegenleistung in der Besteuerung §. 179 ff.

Die Abgabe erscheint hier als Gegenleistung für den Rechtsschutz, den der Staat dem Rechtsgeschäft gewährt und wird daher nach Analogie einer Gebühr gerechtfertigt. Allein diese Begründung ist unhaltbar, soweit die Abgabe eben nicht wirklich „Gebühr", sondern „Steuer" ist, also nicht speciell Kosten ersetzt oder Dienste vergütet.

Oefters, z. B. bei grundbücherlichen Eintragungen, hat eine an ein Rechtsgeschäft geknüpfte Abgabe diesen Character, aber eben nur in bestimmten Fällen und namentlich auch nur bis zu einer gewissen, mit dem Werth des Diensts oder der Grösse der Kostenverursachung in Einklang stehenden Höhe. Darüber hinaus ist sie nicht Gebühr, sondern Steuer, welche dann eventuell verworfen oder auf eine andere Weise begründet werden muss. Bei jedem Rechtsgeschäft einen, gewissermaassen latenten „Dienst" des Staats, wegen des in Aussicht stehenden Rechtsschutzes vorauszusetzen, das ist eine unzutreffende Fiction. Auch kann bei den durch die Verkehrsbesteuerung meistens getroffenen Rechtsgeschäften, z. B. den Creditgeschäften, den sonstigen Geschäften in Bezug auf Immobilien, nicht ohne Weiteres von besonderen „Kostenverursachungen", von einem besonderen andersartigen Rechtsschutz die Rede sein. Selbst bei Specialrechten, z. B. beim Wechselrecht, nach welchem ein Geschäft abgeschlossen wird, ist diese Auffassung unzulässig. Es handelt sich zunächst immer nur um ein Vorgehen der Contrahenten auf dem Boden des Eigenthums- und Vertragsrechts bei den Rechtsgeschäften. Die allgemeinen Kosten der gesammten Rechtsordnung sind durch die allgemeinen Steuern zu decken, zu welchen letzteren eventuell auch die auf andere Weise zu begründenden Verkehrssteuern gehören können. Und

Digitized by Google

für die specielle Rechtshilfe, welche der Staat z. B. bei Rechtsstreiten durch die Gerichte gewährt, sind dann erst nach dem Gebührenprincip in den Gerichtssporteln u. s. w. specielle Gegenleistungen am Platze.

B. Eine haltbare allgemeine Begründung der Verkehrssteuern muss auf andere Weise zu geben gesucht werden, nemlich so, dass man diese Steuern als richtige Consequenzen aus den obersten volkswirthschaftlichen und Gerechtigkeitsprincipien für die Einrichtung und Vertheilung der Steuern bei einer bestimmten Gestaltung des wirthschaftlichen Verkehrs und daraus hervorgehender Gestaltung des individuellen Erwerbs nachweist und sie aus der Beschaffenheit des gesammten Steuersystems als dessen nothwendige Ergänzungen und Ersatzmittel ableitet.

Jene Principien verlangen die gleichmässige Besteuerung alles einzelwirthschaftlichen Erwerbs. Wenn dieser nun durch die directe Object- und Subjectbesteuerung des berufsmässigen Erwerbs nicht vollständig oder nicht immer im richtigen Maasse getroffen wird, und die indirecte, die Verbrauchsbesteuerung hier auch keine genügende Abhilfe bringt, dann muss unvermeidlich eine Lücke im Steuersystem anerkannt werden.

Eine solche liegt in zwei Fällen vor: einmal wenn der berufsmässige Erwerb durch die für ihn nach dem Steuerrecht bestimmte Besteuerung doch thatsächlich nicht ausreichend getroffen wird, und wir haben gesehen, dass weder durch die Einkommen- noch durch die Ertragsbesteuerung dies Ziel hinlänglich erreicht wird; sodann, wenn eben neben dem berufsmässigen Erwerb ein Erwerb durch einzelne Acte vorkommt, auf den sich jene andere Besteuerung auch principiell, nach dem geltenden Steuerrecht, gar nicht bezieht. Im ersten Falle tritt die Verkehrsbesteuerung ergänzend hinzu, um mit der Einkommen- und Ertragsbesteuerung vereint möglichst die volkswirthschaftlich richtige und die gleichmässige Besteuerung alles berufsmässigen Erwerbs zu bewirken, d. h. hier auch denjenigen Theil des letzteren zu treffen, welcher sich thatsächlich wegen der (vermeidlichen oder unvermeidlichen) Mängel der für diesen Erwerb zunächst bestimmten Steuern dieser dennoch entzieht. Im zweiten Falle sucht die Verkehrsbesteuerung speciell denjenigen Erwerb durch einzelne Acte auf, welcher im berufsmässigen Erwerb gar nicht enthalten ist, daher überhaupt von dessen Besteuerung principiell und rechtlich gar nicht getroffen werden soll.

Digitized by Google

Hier tritt die Verkehrsbesteuerung als Ersatz der Einkommen- und Ertragsbesteuerung ein.

Friedberg a. a. O. erkennt nur die zweite, nicht die erste Function der Verkehrsbesteuerung an. Seine Einwendungen gegen Bilinski S. 90 könnten auch gegen diese erste Function angeführt werden. Indessen gehen dieselben m. E. zu weit und berücksichtigen nicht die inhärenten, schwer oder gar nicht zu beseitigenden Mängel der Ertrags- und Einkommenbesteuerung und die Möglichkeit, hier durch eine geeignete, nicht unmögliche Verkehrsbesteuerung passend einzugreifen. — Sehr einseitige Polemik gegen die Rechtfertigungsversuche der Verkehrssteuer in Vocke's Abgaben a. a. O. Weil er fälschlich volkswirthschaftlichen und einzelwirthschaftlichen Ertrag hier, wie in seinem ganzen Werke, vermengt, und nur ersteren als Steuerquelle ansieht, kommt er auch zur Verwerfung von Steuern auf Vermögensübergänge, wo dem Gewinn beim Einen der Verlust beim Anderen gegenübersteht, da hier doch die Gesammtmasse des Volksvermögens gleich bleibe (S. 580). Aber die Besteuerung des Empfängers erfolgt eben mit Recht, weil er eine grössere Leistungsfähigkeit erlangt hat. (S. meine Bemerkung gegen Vocke in der Tübinger Zeitschrift 1887, S. 561.)

IV. — §. 228. Die Verkehrsbesteuerung als Ergänzung und als Ersatz der sonstigen Erwerbsbesteuerung.

A. Den ersten Fall anlangend, so ist hier auf das Bezug zu nehmen, was früher über die in den einzelnen Berufen und Geschäften so verschiedenen Schwierigkeiten gesagt wurde, die persönlichen Einkommen im Beruf oder die Erträge bestimmter Erwerbsquellen richtig zu ermitteln. (S. oben §. 220, 221.) Besonders der Ertrag von Creditgeschäften, schon das Vorhandensein solchen Ertrags bei allen Geschäften des Mobiliarcredits, dann der Ertrag der Handelsgeschäfte des Kaufmanns sind nur sehr unsicher zu controliren, weil äussere Anhaltspuncte dafür grossentheils fehlen. So kommt es, dass die Einkommenbesteuerung der Rentiers, Banquiers, Kaufleute und ähnlicher Classen, die Ertragsbesteuerung der Leihzinsen und aller Handelsgewerbe so wenig zutreffend zu sein pflegt.

Bei diesen Classen und Ertragsquellen kommen nun aber jene Rechtsgeschäfte, welche zu einem Erwerbe durch einzelne Acte führen, wieder besonders häufig vor. Sie werden hier selbst wieder „berufsmässig" vorgenommen und ihr Gesammtertrag soll allerdings, wenigstens im Princip, schon durch die Einkommen- und Ertragsbesteuerung getroffen werden. Da dieses Ziel aber nicht genügend erreicht wird, so ist es ein zwar immer ziemlich rohes, aber grundsätzlich richtiges und practisch angemessenes Verfahren, welches deshalb wieder den finanzpolitischen Steuerprincipien entspricht, ergänzungsweise mittelst der Verkehrsbsteuerung den wirklichen oder muthmaasslichen Erwerb des

Digitized by Google

einzelnen Rechtsgeschäfts oder Verkehrsacts zu besteuern. Das geschieht mit Erfolg durch Vorschrift der Schriftlichkeit von Verträgen, durch Abgaben von den Urkunden der einzelnen Credit- und Handelsgeschäfte in Stempelform oder durch Abgaben von Rechtsgeschäften in Verbindung mit dem Einregistrirungszwang, durch Besteuerung der kaufmännischen Bücher, der Noten u. s. w., in denen diese Geschäfte schriftlich verzeichnet werden u. dgl. m.

B. Indem solche Geschäfte dann allgemein besteuert werden, zahlt freilich Jedermann, welcher ein solches schliesst, nicht bloss der Kaufmann, Banquier u. s. w. die Steuer. Hier trifft daher die soeben gegebene Motivirung nicht immer zu, aber um so mehr diejenige, welche für die Verkehrsbesteuerung als Ersatz der Einkommen- und Ertragsbesteuerung gilt: es werden eben hier öfters Erwerbe vorkommen, welche durch die sonstige Erwerbsbesteuerung des Beziehers rechtlich gar nicht mit getroffen zu werden pflegen, z. B. nicht durch die Einkommensteuer, weil sie nicht zum steuerrechtlichen Einkommenbegriff gehören. Sie würden mithin ohne solche besondere Verkehrsbesteuerung mit Unrecht steuerfrei bleiben.

Allgemeiner finden sich solche Erwerbe oder „Gewinne" sowohl bei den Handels- und gewissen Bankgeschäften, als bei einzelnen Geschäften der verschiedensten Berufskreise nun besonders beim speculativen oder mehr zufälligen und gelegentlichen Besitzwechsel von wirthschaftlichen Gütern aller Art, wo in Folge von Werthdifferenzen gegen den Ankauf beim Verkauf ein Gewinn realisirt wird.

Der Ertrag des Handels mit Waaren (beweglichen Sachgütern) besteht wesentlich in solchen Gewinnsten. Er wird im Princip durch die betreffende directe Ertragssteuer oder durch die Einkommensteuer des Kaufmanns getroffen. Die besondere Verkehrsbesteuerung tritt hier wieder nur ergänzend hinzu und lässt sich dem Handel gegenüber grundsätzlich auch nur rechtfertigen, wenn und soweit als sie mit der Ertrags- oder Einkommensteuer zusammen eine vollständige und gleichmässige Besteuerung des Handels verglichen mit anderen Gewerben herbeiführt. Auch diejenigen Unternehmungen, welche das Bank- und Börsengeschäft in Fonds, Wechseln u. s. w. (Arbitrage) berufsmässig betreiben, beziehen, wie der Handel, ihre Erträge wesentlich mit aus solchen Werthdifferenzen. Die Verkehrsbesteuerung, welche die einzelnen, von solchen Unternehmungen geschlossenen Geschäfte u. s. w. besteuert, ist nur unter derselben Beschränkung, wie beim Waarenhandel richtig. Dagegen wird, wenn Personen aus anderen wirthschaftlichen Berufen durch solche einzelne Geschäfte, welche nicht zu ihrem gewöhnlichen Berufskreise gehören, solche Gewinne machen, ferner in allen Fällen, wo überhaupt nicht berufsmässig betriebene Geschäfte, z. B. Börsenspeculationen in Werthpapieren, Grundstücksspeculationen, oder ganz vereinzelte Geschäfte Gewinne abwerfen, die Verkehrsbesteuerung unbedingt zu verlangen sein.

Digitized by Google

Es ist daher wieder die steuertechnische Unvollkommenheit der Ertragsbesteuerung für Handels-, Bank- und verwandte Geschäfte und der Einkommenbesteuerung der Rechtssubjecte dieser Geschäfte einerseits, das Vorkommen von solchen einzelnen, aus der Realisirung von Werthdifferenzen Gewinn bringenden Geschäften in allen Kreisen des Volks und die Nicht-Zugehörigkeit solchen Gewinns zum steuerrechtlichen „Einkommen" andererseits, welche Umstände auf die Entwicklung einer besonderen Besteuerung gewisser Rechtsgeschäfte eben wegen der dabei gemachten und durch die sonstige Erwerbsbesteuerung nicht oder nicht genügend getroffenen Gewinne hindrängen.

Wesentlich sind es hier nun wieder ganz moderne Gestaltungen des Verkehrs, denen das Steuersystem Rechnung zu tragen hat: der häufige, oftmals rein speculative Eigenthumswechsel des Grund- und Gebäudeeigenthums im Kauf und Verkauf und das Differenzgeschäft in Werthpapieren an den Fondsbörsen. In diesen beiden Fällen geht das, öfters erfolgreiche, Streben auf Realisirung von Gewinnen aus Werthdifferenzen. Diese Gewinne werden durch die sonstige Erwerbsbesteuerung nicht oder nicht genügend besteuert. Die bezüglichen Geschäfte kommen auch immer mehr oder immer häufiger unter den „nichtgeschäftlichen" Classen vor, je mehr sich das Börsenspiel u. s. w., die städtische Grundstückspeculation, in neuen Colonialländern die Speculation in ländlichen, zur Ansiedlung bestimmten Grundstücken (America) ausdehnt. Hier ist daher eine besondere Besteuerung, welche gerade diese Gewinne zu erfassen sucht, in Gemässheit der volkswirthschaftlichen und der Gerechtigkeitsprincipien der Besteuerung durchaus geboten. Die Ertrags- und Einkommenbesteuerung kann dies bei den Berufsclassen, welche solche Geschäfte „berufsmässig" betreiben, — wenn man dergleichen überhaupt für zulässig hält, was beim Grundstückverkehr selbst nach der heutigen liberal-individualistischen Rechtsordnung mindestens noch zweifelhaft ist, wie denn zu den „Handelsgeschäften" im rechtlichen Sinn der speculative An- und Verkauf von Grundstücken jedenfalls bei uns noch nicht gehört (Deutsches Handelsgesetzbuch Art. 271, 272) — nicht hinlänglich, bei den Angehörigen anderer Berufe gar nicht erreichen. Die Gebrauchsbesteuerung ist zu diesem Zwecke ebenfalls unzulänglich.

Nur die Verkehrsbesteuerung, als Besteuerung der einzelnen bezüglichen Rechtsgeschäfte möglichst nach Maassgabe der dabei realisirten Gewinne, vermag wenigstens annähernd die dem Steuersystem hier vorliegende Aufgabe zu lösen: gewiss nur roh und ungefähr, aber doch nicht viel schlechter als z. B. die Ertragssteuern ihre Aufgabe erfüllen, was eben genügen muss und immerhin besser ist, als wenn diese bisweilen höchst bedeutenden Gewinne ganz unbesteuert bleiben.

V. — §. 229. Auswahl und Höhe der Verkehrssteuern.

Im Vorherigen ist das Gebiet bezeichnet worden, auf welchem die Verkehrsbesteuerung principiell am Platze ist. Die Einrichtung derselben bietet auch dann immer noch besondere Schwierigkeiten, sowohl in der richtigen Auswahl der einzelnen Kategorieen

Digitized by Google

von Fällen als in den richtigen Normen für die Bemessung und die Höhe der Steuer. Die Gesetzgebung ist auch hier meistens noch zu fiscalisch und zu schablonenhaft, ohne genügende Unterscheidung der Fälle, vorgegangen. Die Theorie hat sich entweder auf rein negativen Standpunct gestellt, oder die Bestimmungen des Steuerrechts ohne genauere Kritik hingenommen, oder sie wieder in viel zu weitem Umfang allgemein zu rechtfertigen gesucht.

Dieser Vorwurf trifft doch auch Stein, jetzt wie früher (s. §. 224). Mit Recht bezeichnet Friedberg S. 76 a. a. O. die Systemisirung der Verkehrssteuern bei Stein als eine „Copirung der fehlerhaften Praxis". Zum Vergleiche mit meinen Ausführungen s. die Vorschläge von Schäffle, Schall, Vocke a. a. O. Letzterer verwirft die Verkehrssteuer principiell, aber erklärt sie doch auch für nothwendig, bis es gelungen sei, die „Steuer" (d. h. bei ihm die directe Steuer) genügend zu entwickeln. Sie ist aber eben auch neben dieser Steuer berechtigt, auch nicht, wie Vocke will, unbedingt auf das Einkommen oder den Ertrag als Steuerquelle zu beschränken (Vocke, S. 589 ff.). — Meine Postulate lassen sich auch, wie von Friedberg geschieht, noch etwas anders als von mir im Vorausgehenden geschah, ableiten, nemlich indem man von den technischen Ausdrücken „Einkommen" und „Ertrag" ausgeht und zeigt, dass darunter dieser „sonstige" Erwerb nicht fällt, namentlich auch nicht nach der gesetzlichen Definition jener Ausdrücke in den Einkommen- und Ertragssteuergesetzen. — Ich habe absichtlich an der Fassung der ersten Auflage in diesem Abschnitt wenig geändert.

Nach dem Vorausgehenden hat die Verkehrsbesteuerung eine doppelte Aufgabe: sie soll ergänzend eintreten, wo thatsächlich durch die sonstige Erwerbsbesteuerung der Erwerb nicht genügend getroffen wird und sie soll solchen Erwerb durch einzelne Rechtsgeschäfte oder Verkehrsacte treffen, welcher steuerrechtlich unter die Einkommen- und Ertragsbesteuerung nicht fällt und gewöhnlich auch ohne missliche oder undurchführbare Consequenzen nicht wohl fallen kann. Die Praxis und die sich ihr einfach anschliessende Theorie begehen nun oftmals den Fehler, jene factische Lücke in der sonstigen Erwerbsbesteuerung und diesen Erwerb oder Gewinn bei solchen einzelnen Geschäften immer gleich ohne Weiteres allgemein als vorhanden anzunehmen. Damit wird der Knoten der hier vorliegenden Schwierigkeit durchhauen, aber nicht gelöst und die Verkehrsbesteuerung zu weit ausgedehnt. Alsdann droht letztere gerade wieder die Gleichmässigkeit der Steuervertheilung im Steuersystem zu stören, statt sie zu verbessern. Die rationelle Verkehrsbesteuerung muss also solche Lücken und solche (Extra-) Gewinne aufsuchen und nachweisen und alsdann in zweckentsprechender Weise eintreten, indem sie die einzelnen Fälle richtig auswählt und dem Steuersatz eine richtige Höhe giebt. Die Auswahl sowie diese Bestimmung der Höhe hängen daher von der

Digitized by Google

Gestaltung der übrigen Besteuerung und von der Höhe der realisirten Gewinne ab.

A. So wird der Erwerb aus manchen Arbeitsarten, aus der Unternehmerthätigkeit im Gewerbe, aus der Benutzung des mobilen Vermögens (Kapitals) schwer durch die Ertrags- und Einkommensteuern richtig und genügend getroffen, der Erwerb aus der Benutzung von Immobiliarvermögen (Grund- und Gebäudebesitz) aber immerhin leichter. Daher müssen sich Verkehrssteuern, gerade umgekehrt wie in der Praxis, im Allgemeinen mehr an einzelne Rechtsgeschäfte oder Verkehrsacte, die bei dem erstgenannten Erwerb vorkommen, weniger an solche bei dem zweiten Fall anschliessen.

Dies führt z. B. zu niedrigeren Steuern für Geschäfte des Immobiliarcredits und des entgeltlichen Besitzwechsels des Grundeigenthums und zu allgemeineren (wenn auch in den Sätzen niedrigen) Steuern für Geschäfte des Mobiliarcredits und des Verkaufs u. s. w. von Werthpapieren („Börsensteuern"), beweglichen Sachen.

B. Ein Gewinn ferner ist nicht ohne Weiteres bei allem Besitzwechsel von Grund- und anderem Eigenthum im Wege des Kaufs u. s. w. zu muthmaassen, sondern nachzuweisen. Ohne solchen Nachweis wäre eine allgemeine Besitzwechselabgabe eigentlich zu beanstanden, principiell und practisch jedoch auch hier wohl in geringer Höhe zuzulassen für die zahlreichen Fälle, wo sich die Bemessung der Höhe des Gewinns der Steuercontrole entzieht, z. B. im Fonds-Börsengeschäft, wo aber auf einer von beiden Seiten ein Gewinn zu muthmaassen sein wird.

Das Gesetz kann hier nur bestimmen, wer der Steuerzahler sein soll; wer der Steuerträger von den beiden Parteien, das richtet sich doch nach den für die Ueberwälzung maassgebenden Factoren.

Jedenfalls dürfte eine Besitzwechselabgabe nicht von vornherein eine grössere Höhe bei Immobilien als bei Mobilien haben, — eher, aus den wiederholt berührten Gründen, umgekehrt. Nur liegt die Gleichheit der Steuerhöhe nicht in derjenigen des Steuerfusses für Immobiliar- und Mobiliargeschäfte: bei der regelmässig viel grösseren Häufigkeit letzterer muss der Steuerfuss bei diesen niedriger und kann er unbedenklich bei ersteren höher sein.

Dagegen lässt sich in denjenigen Fällen, wo die Höhe des realisirten Gewinns wenigstens einigermaassen sicher zu ermitteln ist, principiell eine höhere Verkehrssteuer (Besitzwechselabgabe) rechtfertigen, welche eine Quote dieses Gewinns in Anspruch nimmt. So besonders beim Besitzwechsel des Grund- und Gebäudeeigenthums. Das positive Steuerrecht begeht hier nur den Fehler, eine, noch dazu meistens absolut und im Verhältniss zu ähnlichen Steuern beim Besitzwechsel von beweglichen Gütern und Werthpapieren ziemlich hohe Steuer vom ganzen (Kapital-) Werth des Grundeigenthums, auf das sich das Rechtsgeschäft bezieht, zu erheben, nicht nur von der Differenz des Werths, welche den Gewinn gegen den Ankaufspreis u. s. w. darstellt. Eine solche Besteuerung artet oft, vielleicht meistens zur reellen Vermögensbesteuerung aus, vollends wenn, wie nicht selten, von einem besonderen „Gewinn" bei dem Geschäft gar nicht die Rede ist und wenn, wie häufig, der schwächere Vertragschliessende die Abgabe ganz auf sich nehmen muss und so nur am Verkaufspreise noch mehr Einbusse erleidet. Denn die stete

Digitized by Google

Voraussetzung eines solchen Gewinns bei jedem solchen Verkehrsgeschäft (Besitzwechsel) (L. Stein) beruht auf einer Fiction und steht mit den Thatsachen des wirthschaftlichen Lebens in Widerspruch.

Ueber die Durchführung einer Verkehrsbesteuerung nach dem Gewinn aus einem Besitzwechsel von Grundeigenthum, nicht nach dem ganzen Werth des letzteren s. unten §. 238. Auch meine „Communalsteuerfrage" S. 39 ff. und beistimmend Friedberg S. 84, 93.

Im Ergebniss führt diese Untersuchung der Verkehrsbesteuerung daher zu der Forderung von Steuern auf die einzelnen Creditgeschäfte, Handelsgeschäfte und vielfach auf den Besitzwechsel von Eigenthum unter Lebenden überhaupt.

Dazu dienen Urkundenstempel, Börsenumsatzsteuern und Register- oder Eintragungsabgaben verschiedener Art, wie sie nach dem modernen Steuerrecht vielfach, aber oft zu ausgedehnt, in unrichtigen Fällen, nach falschen Maassstäben und in zu hohen Sätzen erhoben werden. Aber die Bemessung der Steuer nach dem Kapitalwerth des besitzwechselnden Objects, des im Rechtsgeschäft, in der Urkunde vorkommenden Geldbetrags, auf den sie sich beziehen, oder doch die Bemessung nach Quoten dieser Werthe ist, im theilweisen Unterschied von „Gebühren", bei diesen Verkehrssteuern berechtigt. Sie werden so wohl zu nominellen Vermögenssteuern. Ob, wie weit, in welchen Fällen auch zu reellen lässt sich nicht allgemein sagen. Im Einzelnen gewiss mitunter und bei hohen Steuersätzen überhaupt leicht: ein Hauptbedenken gegen hohe Besitzwechselabgaben von Immobilien im Verkehr unter Lebenden, falls nicht die principielle Berechtigung der reellen Vermögensbesteuerung, wie in den Fällen des folgenden Abschnitts, vorliegt. Kleinere Sätze, des Urkundenstempels, der Registerabgabe, der Umsatzsteuer, werden doch meistens wirken, wie sie geplant sind: als Ergänzungen der Ertragssteuern, welche gewöhnlich aus dem Ertrage getragen oder auch zu den gewerblichen Auslagen, namentlich bei Rechtsgeschäften des Geschäftsmanns als solchen, gerechnet werden (§. 152).

VI. — §. 230. Die Verkehrsbesteuerung im europäischen Steuerrecht des 19. Jahrhunderts.

Weitere Ausführungen über die richtige Gestaltung des Verkehrssteuersystems im Einzelnen und zur Kritik des positiven Steuerrechts gehören, wie auch die nähere Darstellung des letzteren selbst, nach der Systematik dieses Werks wiederum nicht hieher, sondern in die specielle Steuerlehre. An dieser Stelle wird jetzt nur, ähnlich wie oben in §. 219 in Betreff der directen Besteuerung, kurz angegeben, welches im Ganzen die Entwicklung dieser Besteuerung in Europa im 19. Jahrhundert gewesen ist. Die wichtigsten Gesetze selbst beziehen sich, nach dem Früheren, vielfach auf die Rechtsgebühren und die Verkehrssteuern zusammen und sind deshalb oben in der

Digitized by Google

Zusammenstellung des §. 31 im 4. Buche von den Gebühren bereits mit angeführt worden. Im Folgenden daher, unter Hinweis auf diese Uebersicht in Betreff der einzelnen Länder, nur einige mehr zusammenfassende Bemerkungen. Die Erbschafts- und Schenkungssteuern hängen im älteren und neueren Steuerrecht öfters eng mit dem Gebühren- und Verkehrssteuerwesen zusammen, werden aber hier, unter Verweisung auf den folgenden dritten Abschnitt, im Allgemeinen ausgeschieden. Vgl. die betreffenden Abschnitte von Stein, Fin. 5. A. II, 2, 221 ff., und von Schall, §. 4 der Abhandlung Verkehrssteuern im Schönberg'schen Handbuch. Einzelne Daten in den Noten von Rau, Roscher.

Hieher gehörige, meist in Stempelform, mitunter als Registerabgaben erhobene Steuern finden sich, als aus dem älteren Stempelwesen und anderen verwandten Abgabegebieten des 18. Jahrhunderts übernommen, fast allgemein in der Gesetzgebung der Culturstaaten, insbesondere Europas, im 19. Jahrhundert. Sie sind nur mehr systemisirt, von manchen zu einseitig fiscalischen Auswüchsen gereinigt, daher mehrfach eingeschränkt, anderseits aber auch wieder, in der Consequenz des ihnen zu Grunde liegenden Princips und entsprechend der Entwicklung der Volkswirthschaft, namentlich des Creditverkehrs, des Börsengeschäfts, auf neue Fälle ausgedehnt oder für solche Fälle, auf welche sie sich zwar mit bezogen, aber ohne dabei genügend zur Durchführung zu gelangen, durch verbesserte Control- und Erhebungseinrichtungen wirksamer gemacht worden.

Besonders bemerkenswerth und wenigstens einigermaassen von Erfolg begleitet ist die deutlich sichtbare Tendenz, die rechtlich und vollends factisch zu einseitige Belastung des Immobilienverkehrs (Besitzwechsel, Verpfändung) dadurch doch verhältnissmässig auszugleichen, dass der Mobiliarverkehr, das Werthpapierwesen, das Emissionsgeschäft, die Urkunden des Mobiliarcredits, die Börsengeschäfte einer analogen Besteuerung unterworfen werden. Eine fast allgemein verbreitete Verkehrssteuer ist der niedrige, jetzt meist als Proportionalabgabe (mit entsprechenden Stufensätzen für Werthclassen) eingerichtete Wechselstempel (s. oben S. 187), der in besonderem Maasse den principiellen Anforderungen und der richtigen Function einer Verkehrssteuer entspricht.

Die principielle Berechtigung jener Entwicklungstendenz wird fast allgemein anerkannt, die Durchführung auch als steuerpolitisches Ziel hingestellt, aber die steuertechnische Schwierigkeit der Erfassung dieser Geschäfte ist meist noch nicht genügend überwunden und daraus erklärt sich die noch nicht ausreichende Entwicklung dieses Steuergebiets. Indessen in England, Frankreich, Deutschland, Oesterreich und anderen Ländern hat man doch das Ziel im Auge. Die sich dagegen sträubenden mächtigen privatkapitalistischen Interessen, der Börse, des grossen Bankthums (der „haute banque"), bewirken wohl immer noch Hemmungen und Verzögerungen der weiteren Ausbildung der betreffenden Gesetzgebung, aber doch nicht mehr auf die Dauer. Diese Kreise wissen dann hinterher auch wohl wieder Lücken im Gesetz für sich auszubeuten und die von ihnen gezahlten Steuern mit auf Andere zu überwälzen, wie z. B. die Börsenumsatzsteuern. Aber sie geben durch ihre Practiken doch selbst wieder Fingerzeige für die weitere steuertechnische Vervollkommnung der Gesetze und Vollzugsverordnungen an. Lehrreich ist besonders der Kampf um die „Börsensteuer", wie der in Deutschland im letzten Jahrzehent geführte.

Mit Recht geht die Tendenz auch dahin, gerade wo es sich im Stempelwesen und auf verwandten Abgabegebieten um Verkehrssteuern, nicht um eigentliche Gebühren handelt, von festen oder wenig, etwa gar degressiv abgestuften zu mindestens proportionalen Steuersätzen im Verhältniss zum Werth des im Besitz wechselnden Objects, des Werthpapiers, des Umsatzes zu kommen. So bei der Emission von Werthpapieren (Actien, Obligationen), bei den Börsenumsätzen, übrigens ganz in Analogie zu den betreffenden Steuern des Immobilienverkehrs. Ein beachtenswerthes Beispiel liefert die mühsam errungene Fortbildung der deutschen „Börsensteuer" vom blossen Schlussnoten-Feststempel (1881) zur freilich überaus niedrigen Proportionalabgabe nach der Höhe des Umsatzwerths (1885).

Eine gerade entgegengesetzte Entwicklung, nemlich zu sehr niedrigen Feststempeln, die mitunter sogar an die Stelle früherer Proportionalabgaben getreten sind, für Urkunden wie Quittungen, Rechnungen, selbst für gewisse Wechsel, Checks (britischer Pennystempel, Fin. III, S. 264, französischer 10 Centimesstempel, eb. S. 556 und in anderen Ländern), ist andererseits ein bemerkenswerther Vorgang

auf diesem Steuergebiete. In Widerspruch mit dem an sich richtigen Steuerprincip, die Betheiligten ungleichmässig belastend, lässt sich ein solcher Stempel gleichwohl steuertechnisch und fiscalisch rechtfertigen. Denn er trifft jedes Geschäft, auch das kleinste, kaum fühlbar, wird aber eben deswegen wenig umgangen, bedarf keiner besonders mühsamen, verkehrstörenden und kostspieligen Controlen und giebt doch, da er eine ungeheuere Menge von Geschäften trifft, nicht unbedeutende Einnahmen (s. a. a. O. über England und Frankreich; S. 557. 558 daselbst).

Die bei Weitem grossartigste, freilich superfiscalische und nur mit durch die enormen Finanzbedürfnisse erklärliche und damit zu entschuldigende Entwicklung hat die Verkehrsbesteuerung in Frankreich in dem dortigen Enregistrement und Stempelwesen erfahren, deren Ertrag, einschliesslich der im Enregistrement enthaltenen Erbschafts- und Schenkungssteuern, den vierten Theil des gesammten Staatssteuerertrags liefert (s. Fin. III, S. 374, auch §. 240). Aehnlich, zum Theil nach französischem Muster, ist diese Besteuerung in Belgien, Niederlanden, Italien ausgebildet; in etwas anderer Weise, aber ebenfalls in stark fiscalischer, der Modification bedürftiger Richtung in Oesterreich, Ungarn, und, wenngleich nach den vorhandenen wirthschaftlichen Verhältnissen der Entwicklung viel weniger ergiebig, in Russland. Grossbritannien hat dagegen gerade auf diesem Gebiete im Interesse freierer Verkehrsbewegung, dem Grundzug seiner neueren Wirthschafts- und Finanzpolitik gemäss, Erleichterungen und Vereinfachungen eintreten lassen (Fin. III, §. 119).

In Deutschland war die Entwicklung dieses Steuergebiets im Vergleich mit den genannten Ländern zurückgeblieben, bei geringerem Finanz- und Steuerbedarf, späterer und langsamerer creditwirthschaftlicher Entwicklung, auch mit unter dem Einfluss der politischen Zersplitterung und der Verschiedenheit des Privatrechts, der Verwaltungsorganisation in den Einzelstaaten und selbst innerhalb des einzelnen Staats. Erst mit der Errichtung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reichs und mit der nunmehr rasch nachgeholten creditwirthschaftlichen Entwicklung sind hier bedeutendere Fortschritte eingetreten. Der Wechselstempel ist auf das Reich übertragen, Stempelabgaben von Actien, Renten, Schuldverschreibungen, Lotterieloosen, von Schlussnoten und Rechnungen (1881), dann von Kauf- und sonstigen Anschaffungsgeschäften (1885) sind als Reichssteuern eingeführt worden (s. oben S. 72). „Einer weiteren Ausdehnung von Reichsverkehrssteuern stellt die Ungleichartigkeit der Behördenorganisation, der Verwaltungseinrichtungen und der Gesetzgebung über die Erwerbssteuern (d. h. die directen) in den Gliederstaaten, mit welchen die Verkehrssteuern concurriren, erhebliche Hindernisse entgegen. Solange die directe Erwerbsbesteuerung der Gesetzgebung der Gliederstaaten überlassen ist, solange muss auch die Verkehrssteuergesetzgebung zur Ausfüllung von Lücken und zur Ergänzung der particularen directen Steuern den Gliederstaaten in der Hauptsache vorbehalten bleiben." So äussert sich wohl mit Recht Schall (a. a. O. S. 453). Andererseits weist freilich der enge Zusammenhang der Verkehrsbesteuerung mit diesen directen Steuern, die Function, welche die erstere principiell und practisch zu übernehmen hat, und das Bedürfniss nach einheitlicherer Regelung einer solchen wichtigen Steuerkategorie in einem einheitlichen Wirthschaftsgebiet darauf hin, dass hier der Reichs- und der Particulargesetzgebung noch viel zu thun übrig bleibt. Während die wichtigsten Mittelstaaten hier wenigstens die Verkehrsbesteuerung, soweit sie in ihrer Competenz verblieb, passend neugeordnet haben, ist die preussische Gesetzgebung hier, wie in der directen Besteuerung, in Rückstand geblieben (oben S. 72—74).

Die oben in §. 31 gegebene Uebersicht der Gesetzgebung liefert weitere Daten hinsichtlich der Entwicklung und Gestaltung der Verkehrsbesteuerung in unserem Jahrhundert: die ganze Entwicklung wieder ein Beleg für das „Gesetz der Differenzirung des Steuersystems" und für den leitenden Gedanken im zweiten Hauptabschnitt dieses Kapitels (S. 493). Auf weitere Einzelheiten können wir hier nicht eingehen. Die in jeder Beziehung interessanteste Gesetzgebung Frankreichs, welche im dritten Bande eingehend dargestellt und kritisch beurtheilt worden ist (III, S. 502—570), bietet auch die beste Gelegenheit, Einzelnes in der Einrichtung vom allgemeineren finanzwissenschaftlichen Standpuncte aus zu beurtheilen, wie es dort auch von mir geschehen ist. Der Vergleich mit der ebenfalls dort dargestellten britischen Gesetzgebung (III, §. 119, 120) zeigt wieder, wie sehr überall die concrete Steuerentwicklung, so hier diejenige der Verkehrsbesteuerung, von der Finanzlage und von

Digitized by Google

den daraus entspringenden Forderungen an die Ergiebigkeit einer Steuerart mit bestimmt wird.

Die Weiterentwicklung wird in Europa, namentlich in West- und Mitteleuropa, möglichst in der Richtung einer vollständigeren Erfassung und höheren Belastung des Verkehrs, besonders des Creditverkehrs, in beweglichen Werthen und umgekehrt in einer positiven Erleichterung der Immobiliargeschäfte zu erstreben sein: aber nicht in einer Beseitigung der Verkehrsbesteuerung der letzteren, wie gelegentlich, zu weitgehend, von Interessentenseite verlangt worden ist, sondern in einer Hinüberbildung dieser Besteuerung in die im folgenden Abschnitte besprochene „Conjuncturengewinn-Besteuerung, nach den dort angegebenen steuertechnischen Gesichtspuncten. Darauf drängt auch die neuerliche Noth des ländlichen Grundbesitzes bei uns hin. Die Aufhebung jeder Immobiliarbesitzwechselabgabe würde nur den bedenklichen speculativen Besitzwechsel noch mehr begünstigen. Bei städtischem Grundeigenthum, das meistens in rascher Werthsteigerung begriffen ist, wäre sie ein reines Geschenk an ohnehin leichten „Gewinn" erzielende Classen.

VII. — §. 231. Die Stellung der ersten beiden Hauptarten der Erwerbsbesteuerung gegenüber der dritten.

Die im Vorausgehenden erörterten beiden Hauptarten der Erwerbsbesteuerung, die Besteuerung des berufsmässigen Erwerbs durch die Subject- und Object-, d. h. im Wesentlichen durch die Einkommen- und Ertragsbesteuerung, und die Besteuerung des Erwerbs durch einzelne Acte oder Rechtsgeschäfte mittelst der Verkehrsbesteuerung, müsste in der angegebenen Richtung wenigstens in der entwickelten modernen Volkswirthschaft ausgebildet werden, einerlei ob man sich principiell auf den rein finanziellen Standpunct in der Besteuerung beschränkt oder den socialpolitischen mit berücksichtigt.

Geschieht Letzteres, so kann, nach den früheren Untersuchungen über die Steuerprincipien, die Freiheit gewisser kleiner Einkommen, ein verschiedener Steuerfuss von Arbeits- und von Renteneinkommen, auch von berufsmässigem und von Erwerb durch einzelne Acte, endlich von grösserem und kleinerem Einkommen (proportionale oder progressive Besteuerung) in Frage kommen. Auch die Verkehrsbesteuerung lässt wohl eine Berücksichtigung socialpolitischer Momente, in der höheren Besteuerung der reicheren, der niedrigen der übrigen Bevölkerung zu. In Oesterreich bestand früher z. B. eine Abstufung des Stempels in vier Classen nach Rang, Stand und Beruf des Ausstellers der Urkunde (Fin. III, 105).

Nach den beiden Standpuncten gestaltet sich dann die Einrichtung dieser beiden ersten Hauptarten der Erwerbsbesteuerung im Einzelnen verschieden. Aber die Grundlagen der letzteren bleiben die nemlichen.

Anders verhält es sich mit der dritten Hauptart der Erwerbsbesteuerung (§. 214): diese gehört folgerichtig nur in ein Steuersystem, welches den socialpolitischen neben dem rein finanziellen Standpunct in der Besteuerung anerkennt. Eine Theorie und Praxis, welche den ersten Standpunct verwerfen, gleichwohl aber doch Steuern, wie die Erbschaftssteuern, Spielgewinnststeuern u. dgl. m., wenigstens in gewissen Fällen und in gewissem Um-

Digitized by Google

fang, billigen, kommen mit sich selbst in Widerspruch: sie müssten nun auch solche Steuern verwerfen. Wenn sie das, ganz mit Recht, nicht thun, so liegt in der zugestandenen Berechtigung dieser Steuern implicite auch die wenigstens bedingte Anerkennung der Berechtigung des socialpolitischen Standpuncts in der Besteuerung enthalten. Darüber sollte man sich nicht täuschen oder — nicht täuschen wollen. Die Verbreitung von Erbschafts- und Spielgewinnststeuern, auch Wettsteuern (Oesterreich) in der Praxis oder im Steuerrecht und die wachsende Propaganda, welche für solche Steuern in der Theorie gemacht wird, sind, richtig ausgelegt und auf den grundlegenden Gedanken zurückgeführt, nur Symptome der „socialen Epoche" der Besteuerung, in welche wir aus der „staatsbürgerlichen" Epoche hinübertreten (§. 156 ff.).

3. Abschnitt.

I. Die Erwerbsbesteuerung.

C. Die Besteuerung des Erwerbs durch Anfall und durch Werthzuwachs ohne eigene persönliche wirthschaftliche Leistung (Spiel-, Conjuncturengewinns- und Erbschaftsbesteuerung).

§. 232. Vorbemerkungen und literarische Nachweisungen.

Auch in den theoretischen Steuersystemen findet sich eine rationelle folgerichtige Durchführung dieser Besteuerung bisher noch nicht. Die Praxis tappt mit ihren Steuern auf Lotteriegewinnste, ihren Erbschafts- und Schenkungssteuern u. dgl. m. noch ziemlich planlos ohne festes principielles Ziel umher. Der einzige, wegen seiner falschen Einrichtung mit Recht wieder aufgegebene Versuch einer Art Besteuerung des Conjuncturengewinns an städtischen „Baustellen" ist meines Wissens in Bremen erfolgt (s. unten). In anderen grossen Städten (Berlin, Wien) war wohl von einer Extrabesteuerung der unbebaut liegen bleibenden Baustellen die Rede, doch hat man sich dazu noch nicht entschliessen können.

Zu unterscheiden sind namentlich die Steuern auf Conjuncturengewinne und auf Erbschaften.

Die Begründung für die ersteren liegt in der ganzen Lehre von der Conjunctur, einer Frucht des wissenschaftlichen Socialismus (besonders Lassalle), welche in die allgemeine Nationalökonomie aufzunehmen ist. Dies ist in meiner „Grundlegung" geschehen und dort auch ein solches Vorgehen näher erläutert und motivirt worden. Was daselbst (§. 76—81) dargelegt wurde, muss ich hier als bekannt voraussetzen. Die Forderung einer rationellen Besteuerung der Conjuncturengewinnste ist die Consequenz der Auffassung der Conjunctur im Wirthschaftsleben, namentlich innerhalb der Rechtsordnung des privatwirthschaftlichen Systems der freien Concurrenz. Sie lässt sich steuertechnisch aus Opportunitätsgründen, wegen der Schwierigkeit oder, wie bisher gewöhnlich über derartige Pläne geurtheilt worden ist, wegen der Unmöglichkeit einer genügenden Ausscheidung des Conjuncturengewinns angreifen: nach meiner Ansicht aber nicht mit durchschlagenden Gründen. Die Einrichtung und Durchführbarkeit wird unten zu zeigen versucht, etwas eingehender, als es streng genommen in die allgemeine Steuerlehre gehört. Da es sich aber hier, im Unterschied von der übrigen Besteuerung, wo die bezüglichen Fragen in die specielle Lehre verwiesen sind, um eine erstmalige Begründung dieser ganzen Steuergattung handelt, war ein solches genaueres Eingehen schon in diesem Abschnitte wohl nothwendig. Principiell lässt sich über diese Besteuerung nur urtheilen, wenn sie

Digitized by Google

im Zusammenhang mit der Lehre von der Conjunctur und vom „Leben der Einzelwirthschaft in der Volkswirthschaft" (Grundlegung, zweite Auflage, S. 80 ff.) aufgefasst und erörtert wird. Die Kritik wird sich daher gegen diese ganze Lehre, nicht gegen ihre blosse Consequenz, wenden müssen, wenn sie irgend zutreffend sein soll. In der Grundlegung (besonders §. 76 und Note 10, sowie §. 80 der 2. Aufl) habe ich auch bereits die Function einer Besteuerung der Conjuncturengewinne festgestellt. Die dort für den zweiten Band der Finanz versprochene genauere Erörterung erfolgt nunmehr in diesem Abschnitte.

Eine Befürwortung solcher Besteuerung, nebst kurzer Ausführung über die Einrichtung in dem practisch wichtigsten Falle, bei der Realisirung von Gewinnen aus Verkauf von Grundstücken und Gebäuden, habe ich mir bereits andeutungsweise in meiner Rede zur Wohnungsfrage auf der ersten Eisenacher socialpolitischen Versammlung 1872 (Bericht S. 241), dann namentlich in meinem Referat über die Communalsteuerfrage auf der Berliner Versammlung des Vereins für Socialpolitik im Jahre 1877 erlaubt; s. Bericht These 9 sub c und S. 16, erweitert in der selbständigen Ausgabe jenes Referats S. 39, 40. Gegen die Forderung solcher Steuern auf der Berliner Versammlung 1877 Held, Bericht S. 88, dagegen meine Replik S. 100. S. auch Held in dem kritischen Referat über neuere Communalsteuerliteratur in Conrad's Jahrbücher 1878, II, 236. Held übersieht den wesentlichen Unterschied zwischen Grund- und beweglichem Eigenthum in dieser Frage. S. dagegen die treffenden Ausführungen von Friedberg, zur Theorie der Stempelsteuern, Conrad's Jahrbücher 31, 83. Friedberg tritt in diesem Aufsatz auch meiner Theorie der Besteuerung der Conjuncturengewinne bei und behandelt die ganze Frage in beachtenswerther Weise.

S. jetzt auch Schäffle, Steuerpolitik S. 518 (mir beistimmend, besonders für Antheil der Gemeinde an einer Abgabe für steigenden Immobiliarwerth), Korn (im Finanzarchiv I, 486 ff., bei Erörterung über österreichische Gebührengesetzgebung, ebenfalls beistimmend), Robert Meyer, Principien (§. 57 ff., in §. 59 über Besteuerung des Conjuncturengewinns, an sich als berechtigt anerkannt, aber wegen der Schwierigkeit der Ausführung doch nicht recht gebilligt, namentlich als nicht möglich durch eine selbständige Steuerform (?) erklärt, in Erörterungen, die ich nicht alle für zutreffend halte (s. unten §. 234). Roscher, Fin. §. 107 („an sich schöner Gedanke, mit der Verkehrssteuer den unverdienten Conjuncturgewinn, die neuen Kapitalansammlungen für den Fiscus nutzbar zu machen", — was aber doch in der Regel nur in den aufsteigenden Perioden der Volkswirthschaft zutreffe: nun, dann ist doch gerade hier solche Besteuerung geboten! Aber in §. 159 Note 5, 1. A., meint doch auch er, dass der Conjuncturgewinn an Häusern zur Gemeindebesteuerung sehr geeignet sei). Stein, 5. A. II, 2, 212, kommt in der oben S. 519 citirten Stelle implicite auch auf die Forderung einer Besteuerung des Conjuncturengewinns hinaus, ohne die Behandlung der Frage Seitens Anderer zu kennen oder zu erwähnen. Cohn, Fin. §. 343—345, steht dem Gedanken nicht ablehnend gegenüber, aber macht doch mehr Bedenken, besonders der practischen Durchführung, geltend, wohl etwas zu sehr; er denkt mehr an Reformen der Einkommensteuer zur Erreichung des Ziels.

In Bremen war durch ein Gesetz vom 13. März 1873 (in der Blüthezeit des grossstädtischen Baustellen- und Baugeschäfts) eine eigenthümliche höhere laufende Besteuerung von gewissen Grundstücken eingeführt worden, welche aus der ländlichen (agrarischen) Benutzung in diejenige zu städtischen Baustellen in der Nähe der Stadt übergingen. Sie unterlagen dieser Steuer, selbst wenn sie wirklich noch landwirthschaftlich fortwährend benutzt wurden. Daraus haben sich schwere Missstände und begreifliche Klagen der Besitzer ergeben, zumal als die Conjunctur rückschlug und die bisher in Aussicht stehende Verwendung jener Grundstücke zu Baustellen vorerst für absehbare Zeit nicht eintrat, sondern die bisherige landwirthschaftliche Benutzung andauerte. Ein in dieser Angelegenheit eingeholtes Gutachten Hanssen's verurtheilte denn auch aus dem Gesichtspuncte der Ertragssteuer heraus diese höhere Besteuerung durchaus. Die darüber eingeholten 26 Superarbitrien anderer theoretischer und practischer Fachmänner traten Hanssen bei. Das meinige (S. 34 der unten genannten Schrift) allein hat geltend gemacht, dass dem betreffenden bremischen Gesetz ein richtiger Gedanke zu Grunde liege, der nur in ganz falscher Weise durchgeführt sei: eben der Gedanke einer Extrabesteuerung des grossen Ge-

winns, der durch den Uebergang von agrarischen Grundstücken in Baustellen in der Nähe sich erweiternder Städte ohne irgend eine persönliche Leistung des Eigenthümers von diesem letzteren erzielt werde. Ich plädirte daher, wie Hanssen und die übrigen Gutachter, für die Aufhebung des Gesetzes in Bezug auf wirklich noch landwirthschaftlich benutzte Grundstücke, die nur von der gewöhnlichen Grundsteuer getroffen werden sollten, aber ich befürwortete zugleich eine laufende Extrabesteuerung der unbenutzt liegen bleibenden, bloss auf die aufsteigende Bauconjunctur wartenden Baustellen und eine hohe Besitzwechselabgabe (eventuell Erbschaftssteuer) auf den Gewinn, welcher am Kapitalwerth solcher Grundstücke früher oder später wegen ihres Uebergangs zur Benutzung für Bauten erzielt würde (S. 35). Von den übrigen Gutachtern wird der tiefere Grund jenes Gesetzes nur ausnahmsweise berührt, so namentlich von Helferich (S. 23), der diese Besteuerung, die der „socialistisch-communistischen Anschauung" entsprungen sei, ablehnt, aus mich nicht überzeugenden Gründen. Jenes bremische Gesetz wurde in diesem anstössigen Puncte beseitigt durch Gesetz vom 11. October 1878 (Gesetzblatt Bremens 1878 Nr. 19). S. über die sehr interessante Frage das vortreffliche, eingehende, aber eben ganz einseitig auf dem Standpunct der gewöhnlichen Ertragsbesteuerung stehende Gutachten Hanssen's vom December 1876 (als Manuscript gedruckt) an die Landwirthschaftskammer in Bremen (in den Anlagen Abdruck der betreffenden Gesetze). Dann die „Gutachtlichen Aeusserungen über das Gutachten Hanssen's betreffend die bremischen Grundsteuerverhältnisse", Bremen 1877. —

§. 233. Auch die seit lange weit verbreitete und practisch in einigen Ländern, besonders in Grossbritannien, Frankreich sehr wichtige Erbschaftsbesteuerung ist erst in jüngster Zeit von deutschen Theoretikern unter dem m. E. richtigen Gesichtspunct betrachtet worden, nemlich im principiellen Zusammenhang mit der ganzen Erbrechtsordnung. Das Intestat-Familienerbrecht wird dabei auch ganz richtig als Correlat gewisser Verpflichtungen der Unterstützung u. s. w. an Verwandte auf Grund des Verwandtschaftsverhältnisses aufgefasst. Mit dem Wegfall dieser Verpflichtungen und deren Uebergang an Staat und Gemeinde müsste sich folgerichtig auch jenes Erbrecht ändern. Diese und ähnliche Gesichtspuncte vertritt eine ganze Specialliteratur.

Vgl. die Uebersicht darüber und die Auszüge daraus, welche v. Miaskowski in der unten genannten Schrift (I, 230 ff.) gegeben hat (ausser den hernach erwähnten Autoren und den eigentlichen Socialisten, besonders der St. Simonistischen Richtung, u. A. Bentham, Bluntschli, Umpfenbach, Volkes Erbe, Lange, Arbeiterfrage, Munzinger, J. St. Mill, u. a. m., die aber manche Verschiedenheiten zeigen). Die wichtigste hierhergehörige Arbeit ist H. v. Scheel's „Erbschaftssteuern und Erbrechtsreform", 2. Aufl. 1878 (s. daselbst auch Literatur und Gesetzgebung); ferner v. Scheel's Aufsatz in Hirth's Annalen 1877, S. 97: volkswirthschaftliche Bemerkungen zur Reform des Erbrechts und J. Baron in Hildebrand's Jahrbüchern, B. 26, S. 275, sowie desselben Angriffe auf das Erbrecht, Berlin 1877. Die Consequenz des angedeuteten rechtlichen Gesichtspuncts ist, dass die Erbschaftssteuer eigentlich den Character einer Steuer verliert und als ein gesetzlicher Erbantheil des Staats u. s. w. erscheint. Auf der anderen Seite führt aber die Betrachtung des Erbanfalls als eines Erwerbs ohne persönliche Leistung, der die Leistungsfähigkeit erhöht, nicht minder zu einer richtigen principiellen Begründung der Erbschaftssteuer, zumal vom Gesichtspunct des Steuerprincips der Leistungsfähigkeit aus und in unserer modernen Zeit der geringen practischen Bedeutung des Familienverbands und des Familienvermögens im Unterschied vom Individualvermögen. Von ganz verschiedenen Seiten gelangt man daher zur Forderung eines umfassenden Systems der Erbschaftssteuern. Der Mangel eines solchen ist eine der empfindlichsten, wiederum vornemlich den wohlhabenderen besitzenden Classen zu Gute kommenden Lücken des deutschen Besteuerungsrechts. (S. das bezügliche Material darüber in dem oben S. 71 genannten bundesräthlichen Commissionsbericht Nr. 98 von 1877.)

Auch die deutsche Finanztheorie war in Bezug auf die Erbschaftssteuern bis vor Kurzem ausserordentlich dürftig, sogar Stein eingeschlosssen, der sie gar nicht genauer behandelt, wohl weil sie in sein Steuersystem nicht recht passen (vgl. 4. A., I, 475). Rau handelt von ihnen noch als von „Erbschaftsgebühren" (I, §. 237, womit II. §. 405 zu vergleichen, wo er bei der allgemeinen Vermögenssteuer von der Erb-

Digitized by Google

schaftsabgabe spricht): ein unhaltbarer Standpunct, man müsste denn die Consequenz ziehen wollen, dass die Erbschaftssteuer eine Art specieller Entgelt für die Gewährung des Erbrechts selbst sei. In neuester Zeit ist, mit angeregt durch die oben genannte Literatur — zum Theil auch in Verbindung mit der Erörterung des Erbrechts, besonders des bäuerlichen, überhaupt — die Frage der Erbschaftssteuer, ihrer theoretischen Begründung und practischen Durchführung in Deutschland mehrfach behandelt worden. v. Miaskowski kommt in seinem schönen Werke „das Erbrecht und die Grundeigenthumsvertheilung" (Leipzig 1882, I, Schriften des Vereins für Socialpolitik) ausführlich auf die Frage nach ihrer principiellen Seite zu sprechen, mit eingehender Berücksichtigung der ganzen Literatur (I, 231—255). Er weist „die Steigerung der Erbschaftssteuer zu einem mit dem Familienerbrecht concurrirenden öffentlichen Erbrecht" ab (S. 255), macht aber doch selbst das Zugeständniss, dass „der Abschluss des Intestaterbrechts bereits bei demjenigen Grade eintreten solle, bei dem der Regel nach kein Bewusstsein und kein Gefühl der Familiengemeinschaft mehr vorhanden sei". Weiter geht wenigstens mein Verlangen und wohl dasjenige mancher anderen Bekämpfer des schrankenlosen Intestaterbrechts der Verwandten auch nicht. Aber merkwürdiger Weise scheint sich v. Miaskowski des inneren Widerspruchs dieses seines eigenen Postulats mit seiner ganzen Beweisführung nicht bewusst geworden zu sein. Die Begründung dieses Postulats beruht doch ganz auf denselben Argumenten wie diejenige eines öffentlichen Erbrechts des Staats neben dem Familienerbrecht. Bestreitet man die Triftigkeit dieser Argumente, wie es v. Miaskowski thut, so schwebt auch das genannte Postulat in der Luft. In der Beweisführung gegen einen staatlichen Erbantheil, freilich kleinen Betrags, neben den nächsten Verwandten übertreibt v. Miaskowski sehr, widerlegt mehrfach nur selbst erhobene Einwände als „Gründe", deren sich die Gegner gar nicht bedienen, sieht einzelne Argumente der letzteren als „individualistische" an, während gerade nur betont wird, dass aus bereits eingetretenen individualistischen Gestaltungen, wie der Verminderung der Bedeutung des Familienverbands, eine Beschränkung des Familienerbrechts zu Gunsten des öffentlichen nothwendig hervorgehe, und während er selbst in seiner Beweisführung für eine grössere Freiheit der Testirbefugniss des Erblassers am Allermeisten „individualistisch" verfährt (S. 254). In der Anerkennung der Bedeutung des wirklichen Familienverbands und der Auffassung des letzteren als des wesentlichsten Begründungsmoments des Erbrechts, in der Billigung auch des testamentarischen Erbrechts weiche ich von v. Miaskowski nicht ab. Dennoch aber halte ich meine Auffassung in Betreff eines öffentlichen Erbrechts aufrecht. Eine weitere Schwächung des Familienverbands kann ich als nothwendige oder auch nur wahrscheinliche Folge dieser Auffassung nicht zugeben, wie auch umgekehrt m. E. aus der Erhaltung eines in modernen Verhältnissen zum Nonsens gewordenen unbegrenzten oder sehr weitgehenden Intestaterbrechts nichts in gesunder Weise die Bedeutung des Familienverbands Sicherndes oder wieder Hebendes abzuleiten ist. Eine Beseitigung des testamentarischen Erbrechts erstrebe auch ich nicht, meine im Gegentheil, dass dasselbe ein Mittel ist, etwaige Bedenken wegen Beschränkung des Intestaterbrechts auf einen bestimmten Kreis von Verwandten (und auf Ehegatten) zu beheben, da hier im Falle persönlicher Beziehungen dann durch Testament vorgesorgt werden kann. Ich würde daher auch ausser dieser Beschränkung und ausser dem öffentlichen Miterbrecht des Staats neben den nächsten Verwandten die von Einzelnen in Aussicht genommene allgemeinere Beschränkung der Testirbefugniss zu Gunsten nichterbberechtigter Personen nicht befürworten. Ob statt des Staats eine andere öffentliche Zwangsgemeinwirthschaft, namentlich die Gemeinde an dem öffentlichen Erbrecht (oder an Erbschaftssteuern) betheiligt werden soll, behandle ich als offene Frage, neige mich indessen mehr zur Regel des Staatserbrechts. In der ökonomischen Seite der Frage wiederholt auch v. Miaskowski nur so hinfällige Bedenken, wie das eines nachtheiligen Einflusses des öffentlichen Miterbrechts auf die Sparsamkeit (S. 253) und fasst in Betreff der Verwendung des Ertrags eines solchen Erbrechts den völlig unpractischen Fall ins Auge, dass eine Vertheilung an besitzlose Familien erfolgen könne (!), was er dann leicht als unausführbar oder als unzulänglich nachweisen kann (S. 254). Der practische Fall ist die Verwendung des Ertrags, wie jeder Erbschaftssteuer, zur Deckung des Finanzbedarfs, insbesondere zur Herstellung solcher öffentlicher Einrichtungen, welche den „Enterbten" vornemlich zu Gute kommen, sowie zur Beseitigung oder Vermeidung anderer, bedenklicher, namentlich die unteren Classen

Digitized by Google

belastender Steuern. Auf die Frage der eigentlichen Erbschaftssteuer und der Steigerung ihrer Sätze geht v. Miaskowski nicht ein. Ich habe mich nicht bestimmt gefühlt, an meiner Behandlung der Frage in diesem Abschnitt auch nach seiner Kritik sachlich etwas zu verändern. Seine Ausführungen haben mich durch ihre inneren Widersprüche und ihre falschen Argumente, mit denen er seine Gegner bekämpft, nur in der Ansicht bestärkt, dass auch für die Frage der Erbschaftssteuer die Construction eines öffentlichen Miterbrechts festzuhalten sei.

In ähnlicher Weise hat schon vor v. Miaskowski Geffcken (Schmoller's Jahrbuch, V, 1881, S. 189 ff., Aufsatz über Erbrecht und Erbschaftssteuer) die Begründung der Erbschaftssteuer auf ein Miterbrecht des Staats abgelehnt. Er rechtfertigt sie aber als Steuer, auch in der üblichen Einrichtung mit progressiven Sätzen nach der Entfernung der Verwandtschaft zwischen Erben, Legatar und Beerbtem, und zwar theils mit dem Moment des arbeitslosen Vermögenszuflusses, theils mit dem Grunde, dass der Staat Begründer (sic!) und Schützer des Erbrechts sei (S. 196, 198). Auch Robert Meyer (Principien, §. 58, besonders S. 358) will den Gesichtspunct des staatlichen Miterbrechts von der Erbschaftssteuer ausschliessen, ohne damit einer demgemässen Gestaltung der Erbrechtsordnung zu präjudiciren. Sein an sich richtiger Einwand, dass der Ertrag eines staatlichen Miterbrechts nicht unter den Begriff der „Steuer" falle, beweist indessen doch nichts und läuft auf einen Wortstreit hinaus. — Mit den schon bei v. Miaskowski, Geffcken u. a. m. zu findenden Gründen lehnt auch Berghoff-Ising (staatliches Erbrecht und Erbschaftssteuer, Leipzig 1885) die Begründung der Erbschaftssteuer auf ein staatliches Miterbrecht und letzteres selbst ab, plädirt aber ebenfalls für stärkere Erbschaftssteuer, die er allein durch eine, freilich missliche, Erweiterung des Einkommenbegriffs zu begründen sucht, indem die Erbschaftssteuer eine „Steuer auf ein einmaliges Einkommen" sei (S. 23). — Bacher schliesst sich in seiner vortrefflichen, für die practische Seite der Erbschaftsbesteuerung besonders wichtigen Schrift (die deutschen Erbschafts- und Schenkungssteuern, Leipzig 1886) doch der Ablehnung eines staatlichen Miterbrechts an (S. 28 ff.). Dasselbe gilt von Schäffle (s. unten), wenigstens implicite, von Schall (in der betreffenden Abhandlung im Schönberg'schen Handbuch, 2. A. III, S. 471). Roscher (Fin. §. 76), äussert seine eigene Meinung über die beregte Frage nicht deutlich, Cohn (Fin. §. 348 ff.) überhaupt nicht. Die genannten Autoren, wie die meisten Neuern, sind aber der Erbschaftssteuer überhaupt und in den meisten Puncten der auch von mir empfohlenen Einrichtung günstig. Abweichend hiervon verweist Vocke (Abgaben, S. 618 ff.) die Erbschaftsabgabe bloss unter die Verkehrsabgaben und lehnt die Berechtigung von Progressivsätzen nach dem Verwandtschaftsgrad ab.

Ganz auf dem Standpuncte v. Scheel's und dem meinen in Betreff eines zu gewährenden Miterbrechts des Staats steht dagegen Constantin Frantz (sociale Steuerreform, S. 85 ff., 89), und von neueren Juristen u. A. Geyer (Rechtsphilosophie in v. Holtzendorff's Encyclopädie).

Ausser der besprochenen Frage der Begründung der Erbschaftssteuer ist auch diejenige der Verwendung des Ertrags von allgemeinerer Bedeutung. Darüber haben die Socialisten mitunter eigene Vorschläge gemacht. Aber auch andere Autoren wollen nicht immer, wie freilich die meisten, in Uebereinstimmung mit der Praxis, auch ich, es für das Angemessene halten, dass der Ertrag eines solchen Erbantheils oder einer solchen Steuer zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs diene, ferner auch wohl die Mittel liefere zu nicht näher im Einzelnen zu begrenzenden Verwendungen für öffentliche, vornemlich den unteren besitzlosen Classen zu Gute kommende Zwecke. So plädirt Umpfenbach (des Volkes Erbe, Berlin 1874) für eine Zerlegung der Erbschaft in ein „Familienerbe" und ein „Volkeserbe". Jenes will er mit dem 4. Grad der Civilcomputation begrenzen; darüber hinaus soll auch durch Testament nur über eine Quote ($^1/_3$, $^1/_2$) verfügt werden dürfen: alles Uebrige soll des „Volkes Erbe" werden und zu gewissen Schulzwecken verwendet werden. Eine willkürliche Zwecksetzung und Zweckbeschränkung, die besser unterbleibt.

In der neueren deutschen Finanzliteratur wird der Erbschaftssteuer ziemlich allgemein eine grössere Beachtung geschenkt. Mit seltenen Ausnahmen (Vocke) ist die Theorie der Steuer günstig und empfiehlt ihre Ausdehnung, so in Deutschland auf die directe Linie, überhaupt die Einrichtung in der üblichen Art mit Progressivsätzen nach dem Verwandtschaftsgrad, Freiheit ganz kleiner Erbschaften und Legate, Ausdehnung auf gewisse Schenkungen, aber noch selten mit Progressivsätzen nach

Digitized by Google

der Höhe der Erbschaft, bez. der Erbportion. Doch enthält der Gesetzentwurf Bacher's (S. 223) neben den Normalsätzen (von 1 %, für Descendenten, bis 10 %) noch Zuschläge von 1/5 bis 2 %, wenn der Anfall 50,000—100,000 M. u. s. w. und über 400,000 M. beträgt.

Eine eigenthümliche specifisch finanzwissenschaftliche Behandlung hat Schäffle in seiner Steuerpolitik (S. 508 ff.) der Erbschaftssteuer zu Theil werden lassen. Er begründet eine „Erbfallsgebühr" in dreifacher Hinsicht: 1) als nachträgliche Besteuerung der Kapitalansammlungen und als Ausgleichung der Steuerumgehungen und der Steuerbegünstigungen des Erblassers — also, ähnlich, wie ich die Verkehrssteuern überhaupt zu begründen suche: als Ergänzung und Ersatz anderer Steuern, was mir aber hier mehr als bei der Erbschaftssteuer zuzutreffen scheint, da es bei dieser viel unsicherer bleibt, ob und wie weit dieser Ergänzungs- und Ersatzcharacter im einzelnen Fall zutrifft —; 2) als Steuer auf ausserordentliches Einkommen der Erben und 3) als Belastung besonderer Steuerkraft des Erben, — also in diesen beiden Fällen einigermaassen nach dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit und des Opfers. Die Erbfallsgebühr zerlegt er dann in eine „Erbmassengebühr" und eine „Erbengebühr". Die erstere hätte gemäss der ersten Begründung einzutreten, kleinere Erbmassen frei zu lassen, grössere mit Sätzen in verschiedenen Stufen von 1/2—3 % nach der Höhe zu treffen, ohne Rücksicht auf den Verwandtschaftsgrad, also ohne danach die Steuersätze abzustufen. Die Erbengebühr fungirte nach den beiden anderen Gründen, mit Abstufungen nach der Verwandtschaft, unter Freilassung von Minimalportionen, welche Descendenten zufallen. Schäffle will dabei strenges Einsteuerungsverfahren und, besonders um Umgehungen zu verhüten, eine ergänzende scharfe „Schenkungsgebühr", auch für Ausstattungen, Abfindungen, Stiftungen. — Diese ganze Besteuerung bildet ein folgerichtig entwickeltes Glied in Schäffle's ganzem Steuersystem und speciell in seiner Gruppe des Gebühren- und Stempelwesens. — Stein hat auch in der 5. Auflage (II, 2, 210) nur einige unwesentliche und in den Thatsachen unrichtige Bemerkungen über die Erbschaftssteuer, die er aus der alten gabella hereditaria entstehen (?), gleichwohl aber im 17. Jahrhundert zu einem „organischen Theil des Steuersystems" werden lässt. Diese Behandlung ist völlig ungenügend.

In der geschichtlichen Entwicklung und im geltenden Recht stehen die Erbschaftssteuern mit den Besitzwechselabgaben, den in Form von Stempel und dgl. erhobenen Steuern in engem Zusammenhang, so dass die betreffenden gesetzlichen Bestimmungen öfters gar nicht in eigenen Gesetzen, sondern in denen über Stempel- und Registerabgaben enthalten sind. S. darüber oben die Zusammenstellung in §. 31. Abtrennung vom Stempelwesen indessen jetzt mehrfach (England, Preussen, deutsche Staaten u. a. m.) und besondere Erbschaftssteuergesetze.

I. — §. 234. Characteristik des hierher gehörigen Erwerbs.

Das Verständniss dieser Besteuerung und ihrer Berechtigung hängt von der richtigen ökonomischen Würdigung des Erwerbs ab, welchen sie treffen soll. Dieser Erwerb lässt sich aber nur im Zusammenhang des ganzen volkswirthschaftlichen Getriebes nach der Stellung, welche die Einzelwirthschaft darin einnimmt, richtig würdigen und überhaupt nur so verstehen.

Es muss daher hier auf die betreffenden Erörterungen in der allgemeinen Volkswirthschaftslehre, namentlich in der „Grundlegung" Bezug genommen werden, wie hiermit ausdrücklich geschieht. An dieser Stelle muss es genügen, aus jenen Erörterungen einige für die Besteuerungsfrage besonders wichtige Puncte in kurzer Recapitulation hervorzuheben. S. Grundlegung 2. A., S. 80 ff.

„Jede Einzelwirthschaft führt ein zweiseitiges Leben, d. h. sie wirkt zweckbewusst auf die Aussenwelt ein und sie unterliegt

Digitized by Google

unabhängig von ihrem Willen, Thun und Lassen den Einwirkungen der Aussenwelt." Dies gilt speciell auch für den Erwerb der Einzelwirthschaft im Arbeitstheilungsprocess und im Verkehrssystem der Volkswirthschaft, an sich stets, in sehr verschiedenem Grade aber nach der geschichtlichen Entwicklung der Volkswirthschaft, d. h. nach dem Stande der Verkehrstechnik, Verkehrsökonomik und des Verkehrsrechts. Die vollen Consequenzen des doppelseitigen Lebens der Einzelwirthschaft im Erwerbssystem treten erst in der modernen Volkswirthschaft mit ihrer fein ausgebildeten Arbeits- und Eigenthumstheilung, ihrer wesentlich privatwirthschaftlichen Organisation und ihrer liberal-individualistischen Rechtsordnung hervor. Erst hier ist daher gerade auch für den Zweck volkswirthschaftlich richtiger, vollständiger und gerechter Erwerbsbesteuerung immer schärfer zu unterscheiden zwischen demjenigen Erwerb einer Einzelwirthschaft (bez. ihres Rechts- und Wirthschaftssubjects), welcher auf bestimmte doch wenigstens mehr oder weniger als „Arbeitsleistungen" zu qualificirende Thätigkeiten dieser Wirthschaft, mit einem bewusst erstrebten wirthschaftlichen Ergebniss, zurückzuführen ist, und demjenigen Erwerb, welcher ihr ganz oder jedenfalls grösstentheils unabhängig hiervon durch allgemeine Ursachen oder Vorgänge nach der Gestaltung der allgemeinen wirthschaftlichen Rechtsordnung, namentlich der Eigenthums- und Erbrechtsordnung, zufällt. Der Erwerb der ersten Art gliedert sich in einer, wie sich zeigte, auch für die Besteuerung wichtigen Weise, in den berufsmässigen und in den Erwerb durch einzelne Verkehrsacte oder Rechtsgeschäfte. Der Erwerb der zweiten Art lässt sich ökonomisch näher als Erwerb durch Anfall und durch Werthzuwachs ganz oder doch wesentlich ohne eigene persönliche wirthschaftliche Leistung des Erwerbers bezeichnen.

II. — §. 235. Berechtigung und Nothwendigkeit der Besteuerung dieses Erwerbs.

Dieser Erwerb ist nun ein Object, welches zum Zweck der volkswirthschaftlich richtigen und der gerechten Steuervertheilung bei dem Erwerber — zumal in einer ganz individualistischen Erwerbsrechtsordnung, wo das Individuum, nicht die Familie als „Ganzes" oder die Sippe, der Stamm, dem der Einzelne angehört, das unterste selbständige einzelwirthschaftliche Glied ist, — besteuert werden muss.

Digitized by Google

Die Besteuerung des *berufsmässigen Erwerbs* kann zwar so eingerichtet werden, dass sie jenen Erwerb unter Umständen mit trifft, aber sie thut es gewöhnlich nicht, niemals genügend, was auch seine guten theoretischen und practischen, z. B. bei der Einkommensteuer wenigstens theilweise schon mit Begriff und Wesen des „Einkommens" zusammenhängenden Gründe hat.

Die Besteuerung des Erwerbs durch *einzelne Acte oder Rechtsgeschäfte*, die *Verkehrs*besteuerung trifft jenen Erwerb durch Anfall oder durch ökonomisch unverdienten Werthzuwachs leichter und principiell mit Recht, auch practisch regelmässig mehr oder weniger mit, nemlich wenn derselbe mit dem Erwerb durch Speculation auf Werthdifferenzen in Verbindung steht und durch diesen letzteren Erwerb realisirt wird, was nicht selten der Fall ist. Aber sie nimmt dann eigentlich schon einen anderen Character an und muss auf besondere Weise begründet und mehrfach abweichend eingerichtet werden. Es liegt daher in diesem Fall dieselbe Aufgabe wie bei einer *aparten* Besteuerung dieser dritten Haupterwerbsart vor, d. h. es gilt, die Verkehrsbesteuerung hier nicht nur, wie es oben geschehen ist, für die Besteuerung des Erwerbs durch einzelne Acte, sondern *zugleich als eine Form der Besteuerung des Erwerbs durch Anfall und durch Werthzuwachs* zu behandeln und sie *als solche* zu *begründen*. Es bleiben aber immer noch Fälle übrig, wo diese letztere Besteuerung *nicht* mit der gewöhnlichen Verkehrsbesteuerung zusammentrifft, sondern noch *besonders neben* ihr ausgebildet werden muss.

Die *tiefere Begründung* einer Besteuerung des Erwerbs durch Anfall oder durch Werthzuwachs, mag sie nun mit in der Form der Einkommen-, der Ertrags-, der Verkehrsbesteuerung oder durch *besondere* neue Steuerarten geschehen, liegt in dem schon angedeuteten *Verhältniss des Individuums und der Einzelwirthschaft zur Volkswirthschaft*.

Es ist eine unbestreitbare Thatsache, dass der Einzelerwerb im berufsmässigen und im Erwerb durch einzelne Rechtsgeschäfte oder Acte mit bewusst bezwecktem wirthschaftlichen Ergebniss nicht aufgeht, zumal nicht in der entwickelten Volkswirthschaft. Auch ohne eigene Arbeitsleistung oder neue Kapitalbildung wächst dem Einzelnen vielfach durch *Conjunctur*, *Spiel* und *Erbgang* Vermögen hinzu. Der ökonomische Character des „Conjuncturengewinns" ändert sich auch nicht irgend wesentlich dadurch, dass dieser Gewinn öfters *absichtlich* („*speculativ*") *erstrebt* und durch eine *besondere Handlung*, ein *Verkehrsgeschäft*, z. B. den Erwerb eines voraussichtlich im Preise durch die Conjunctur steigenden und den Verkauf eines wirklich so gestiegenen Objects *realisirt* wird, ebenso wenig, wie der Character des Spielgewinns dadurch, dass es zu des letzteren Erlangung des bewussten Eingehens auf das Spiel und seine Chancen bedarf, oder der Character des Erwerbs aus

Digitized by Google

Erbschaft und Legat dadurch, dass der Erbe u. s. w. „annehmen", also einen Willensact oder eine Handlung ausüben muss, noch im einzelnen Fall selbst dadurch, dass der testamentarische Erbe oder Legatar sich beim Erblasser etwa gerade zum Zweck der Berücksichtigung im Testament hat zu insinuiren gewusst. Denn das eigene Wollen und Thun des Erwerbers ist in allen diesen Fällen, im Unterschied vom berufsmässigen und vom Erwerb durch einzelne Acte, meistens gar nicht, jedenfalls in ganz secundärer Hinsicht das causale Moment des Erwerbs, höchstens, und auch nicht nothwendig und nur selten, das begleitende. Das bedingt den durchaus verschiedenen ökonomischen Character und auch die verschiedene Stellung dieses Erwerbs gegenüber der Besteuerung.

Ich halte diese Auffassung auch der etwas abweichenden optimistischeren Ansicht von Cohn über die Speculation gegenüber aufrecht, die derselbe mehrfach (auch Fin. S. 463) in Abwehr gegen Lassalle vertreten hat: „sie, die Speculation, sei der Kampf der mit Kenntniss der wissbaren Umstände ausgerusteten Intelligenz gegen die rohe Naturmacht des Zufalls", mit weiteren Ausführungen, welche mir die „Arbeitsleistung" bei der Speculation zu überschätzen und ausserdem zu übersehen scheinen, dass eben fast nur der Kapital- oder Creditkräftige so „speculirend arbeiten" kann.

Indessen ist eine Beschränkung dieser Besteuerung auf den Fall des socialpolitischen Steuersystems allerdings, nach unseren früheren Erörterungen (§. 156 ff.), das Richtige: denn der Bezug von Conjuncturengewinn, wie umgekehrt die Tragung des Conjuncturenverlusts, und der Erwerb aus Erbschaft, Spielgewinn, sind integrirende Bestandtheile, im einzelnen Falle Consequenzen der geltenden Eigenthums- und Erbrechtsordnung. Selbst mit dem Spielgewinn verhält es sich ebenso, wenn einmal das Spiel rechtlich überhaupt gestattet ist. Stellt man sich auf den rein finanziellen Standpunct in der Besteuerung, nach welchem (§. 159) in die auf Grund der Rechtsordnung einmal „gewordene" Vertheilung des Volkseinkommens und Volksvermögens als Einzeleinkommen und Vermögen nicht eingegriffen, sondern dieselbe möglichst intact belassen werden soll, so ist es in der That wieder nur folgerichtig, diesen Erwerb unbesteuert zu lassen und sich mit der Besteuerung der beiden anderen Hauptarten des Erwerbs zu begnügen.

So ist die Praxis auch bisher meistens verfahren. Die grundsätzliche Besteuerung der Conjuncturengewinne ist kaum auch nur noch versucht worden und nicht allein wegen der steuertechnischen Schwierigkeiten unterblieben, sondern principiell abgelehnt worden. Die Spielgewinnstbesteuerung ist gleichfalls erst im Beginn ihrer Entwicklung. Erbschaftssteuern sind zwar einzeln schon früher vorgekommen und in der neueren Zeit allgemeiner geworden. Aber schüchtern und zaghaft ist man doch auch mit ihnen bisher nur vorgegangen, besonders in den practisch wichtigsten Fällen, in denen es sich aber eben auch am Deutlichsten um eine Veränderung der individuellen Vermögensvertheilung bloss nach der Erbrechtsordnung handelt, nemlich bei Erbschaften unter den nächsten Verwandten in der directen Linie, besonders von Eltern auf Kinder. Ueber sehr niedrige Steuersätze wagte man vollends nicht hinauszugehen, und selbst bei den entfernteren Verwandtschaftsgraden und bei nichtverwandten Erben sind sie über ein mässiges Maximum (8—10 %) in den Gesetzen selten gesteigert worden.

Digitized by Google

Und nicht minder hat die bisherige nationalökonomische und finanzielle Theorie, wohl nicht ohne Beeinflussung durch die Ansichten in juristischen Kreisen, jene Besteuerung noch nicht allgemeiner empfohlen, selbst die Erbschaftssteuer nicht recht in den Vordergrund zu schieben gewagt. Auch die Nationalökonomen und Finanzmänner sahen vielmehr in solchen Steuern einen leicht verhängnissvollen „ersten Schritt zum Socialismus und Communismus", einen „Angriff auf Eigenthum und Erbrecht", die „Grundpfeiler der socialen und wirthschaftlichen Ordnung", wo es mit Recht heisse: principiis obsta! Sie scheuten solche Steuern ausserdem aus wirthschaftlichen Gründen als reelle Vermögens- oder Kapitalsteuern, in der gewöhnlichen Identificirung des einzel- und des volkswirthschaftlichen Standpuncts in dieser Frage (§. 133). Dieser Einwand bedarf hier nach dem Früheren keiner Widerlegung mehr. Denn eine Steuer auf das einzelwirthschaftliche Vermögen oder Kapital, nicht bloss auf den Erwerb oder das Einkommen, lässt sich unter Umständen rechtfertigen und selbst verlangen und ist keineswegs nothwendig immer eine Steuer auf das Volksvermögen.

Der principielle Einwand gegen die Anfall- und Werthzuwachs-Besteuerung ist nur dann erfolgreich zurückzuweisen, wenn man die bestehende Privatrechtsordnung und die auf ihrer Grundlage sich vollziehende Vermögens- und Einkommenvertheilung überhaupt nicht als Noli me tangere betrachtet, d. h. wenn man sich in Volkswirthschaft, Recht und Besteuerung auf den socialpolitischen Standpunct stellt.

Hier nimmt man dann Act davon, dass der Erwerb von Einkommen und Vermögen so vielfach nicht auf persönlicher wirthschaftlicher Leistung, auf reeller „Arbeit", beruht und zieht die Consequenz daraus auch für die Besteuerung, indem man gerade den Erwerb ohne solche Leistung Seitens des Einzelnen als ein bei ihm besonders steuerfähiges und nach volkswirthschaftlichen sowie nach den Principien gerechter Steuervertheilung, namentlich nach der richtigen Auslegung des Princips der Besteuerung „nach der Leistungsfähigkeit", nothwendig besonders zu besteuerndes Object ansieht (§. 184). Man rechtfertigt und verlangt aber ein solches Vorgehen vollends in der modernen Volkswirthschaft mit ihrer liberal-individualistischen Verkehrsrechtsbasis. Denn hier erst spielt die Conjunctur eine so entscheidende Bedeutung für die Vertheilung des Volksvermögens unter den Einzelnen. Hier erst sind es so sehr allgemeine gesellschaftliche Entwicklungen und Zusammenhänge, welche Einzelnen Gewinne kraft des blossen Eigenthumsrechts zuführen, namentlich den Werth gewissen privaten Grundbesitzes und gewisser Gebäude so regelmässig in fortschreitenden Gemeinwesen steigern. Hier erst verbindet sich so systematisch die Speculation mit der Ausbeutung der Conjuncturen, ohne dass der betreffende Erwerb dadurch seinen Character des ökonomisch nicht durch eigene Leistungen des Beziehers verdienten irgend wesentlich verändert. Hier auch erst ist die bürgerliche Gesellschaft so durchaus vom Princip des Individualismus durchsogen und die persönliche, wirthschaftliche und rechtliche Bedeutung des Familienverbands so geringfügig geworden, dass das Privatvermögen in allen Hauptbeziehungen als Individual-, nicht als Familienvermögen auch ökonomisch erscheint, wie es lange schon rechtlich vornemlich nur noch diesen Character trägt. Damit aber entfällt auch ein früher viel gewichtigerer Einwand gegen Erbschaftssteuern.

Während demnach Spielgewinnst- und Erbschaftssteuern in einem rein finanziellen Steuersystem als etwas Abnormes erscheinen, weist ihr Vorhandensein eben doch darauf hin, dass ein solches Steuersystem nach dem Rechtsbewusstsein der Zeit nicht mehr streng aufrecht zu erhalten ist. Mit der offenen Anerkennung des social-

Digitized by Google

politischen Gesichtspuncts in der Volkswirthschaft und im Recht, namentlich auch im Privatrecht, ist es dagegen nur consequent, auch ein socialpolitisches Steuersystem zu postuliren. In diesem muss dann eine rationelle Ausbildung der Steuern auf den Erwerb aus Anfall und aus Werthzuwachs ohne persönliche wirthschaftliche Leistungen erfolgen.

Das führt in der Hauptsache zu drei Steuern: nemlich auf den eigentlichen Spielgewinn, einschliesslich den Wettgewinn, auf den Conjuncturengewinn und auf den Erwerb aus Erbschaft.

In welcher Weise alsdann diese Steuern im Einzelnen einzurichten sind, das ist erst in der speciellen Steuerlehre darzulegen. Schon an dieser Stelle erscheinen aber bei der bisherigen Stellung auch der Theorie zu diesen Fragen noch einige besondere Ausführungen über die Besteuerung der Conjuncturengewinne und über die Erbschaftssteuern am Platze, theils noch zur weiteren Begründung und zur Widerlegung von Einwänden, theils gerade für diese Steuern bereits hier zur Skizzirung ihrer steuertechnischen Grundlagen. Denn auch vom steuertechnischen Opportunitätsstandpuncte hat man gerade die Besteuerung der Conjuncturengewinne angegriffen und selbst für ganz unmöglich erklärt.

III. Die Besteuerung der Conjuncturengewinne.

Vgl. Grundlegung §. 76—81, 99—107, dann die ganze Abtheilung von Volkswirthschaft und Recht, besonders Vermögensrecht (1. Aufl. Kap. 5), namentlich in der 2. Auflage S. 343 ff. — S. Robert Meyer, Principien §. 59. Er findet das Missliche besonders in der Schwierigkeit, das Vorhandensein eines Conjuncturengewinns in einer steuertechnisch brauchbaren Weise zu constatiren (S. 361); der Gewinn trete auch nie selbständig hervor, sei mit dem wirthschaftlich erworbenen Ertrage untrennbar verbunden (S. 362) (?, bei Baustellen, Curssteigerungen von Werthpapieren, Werthsteigerungen von Immobilien?); es gebe kein allgemeines äusserlich erkennbares Merkmal des Conjuncturengewinns (S. 366). Meyer will zur Erreichung einer stärkeren Besteuerung der Conjuncturengewinne, wozu die Einkommensteuer nicht geeignet sei, eine sorgfältige Ausbildung des Ertrag- und Verkehrsteuersystems, in letzterem die Erbschafts- und Vermögensübertragungssteuern inbegriffen (S. 367): also in einer Hinsicht doch so, wie ich es empfehle; aber eine selbständige Steuer ist doch in gewissen Fällen auch möglich und erwünscht.

§. 236. Die Einwände gegen diese Besteuerung sind principieller und steuertechnischer Art: eine solche Besteuerung, heisst es, sei ein Bruch in die bestehende und nothwendig auch im Gesammtinteresse des Volks und seiner Wirthschaft streng aufrecht zu haltende Rechtsordnung; sie komme auch in Widerspruch mit den Verhältnissen, wenn sie nicht von einer Entschädigung bei Conjuncturenverlusten begleitet sei; sie lasse sich endlich, selbst wenn man sie principiell zu rechtfertigen vermöchte, nicht irgend genügend steuertechnisch einrichten und durchführen, woraus sich dann wieder grosse Ungleichmässigkeiten ergeben müssten.

Diese Einwände sind gewiss beachtenswerth, aber doch nicht durchschlagend, wenigstens nicht in den Verhältnissen der modernen Volkswirthschaft und wirthschaftlichen Rechtsordnung.

Digitized by Google

A. Ein Eingriff in die Rechtsordnung, speciell in die Eigenthumsordnung liegt, wie schon zugegeben wurde, allerdings hier vor.

Nach dieser Ordnung sind es die Eigenthümer, welche die Werthschwankungen ihrer Eigenthumsobjecte nach der günstigen wie nach der ungünstigen Richtung, als Gewinne und Verluste, tragen. Ein socialökonomischer Vortheil hiervon auch für das gesammte Wirthschaftsleben soll auch gar nicht bestritten werden. Gerade wegen dieses Tragens der Chancen der Werthschwankungen wird der Eigenthümer nicht bloss in seinem eigenen, sondern mehr oder weniger auch im Gesammtinteresse sein Eigenthum richtig zu behandeln, zu verwalten suchen. Viele der practischen Zweckmässigkeitsgründe, welche für die Institution des Privateigenthums überhaupt mit grösserem oder geringerem Recht angeführt werden, gelten auch für die Verknüpfung des Rechtssatzes mit diesem Eigenthum, dass der Eigenthümer die Werthschwankungen des Eigenthumsobjects trägt.

Aber es ist doch nicht zu übersehen, dass eine solche Begründung mit Zweckmässigkeitserwägungen principiell und vornemlich auch practisch nur zutrifft, wenn das eigene Thun und Lassen des Eigenthümers wenigstens das hauptsächlichste causale Moment jener Werthschwankungen ist. In Betreff der durch die Conjunctur bewirkten Werthschwankungen liegt die Sache indessen wesentlich anders.

Dafür kann hier wieder nur auf die Lehre von der Conjunctur im grundlegenden Theil der Allgemeinen Volkswirthschaftslehre verwiesen werden.

In der werthbestimmenden Conjunctur verschwindet der persönliche Einfluss des Eigenthümers oder tritt er doch sehr zurück. Eben deshalb fehlt für den Privatbezug des Conjuncturengewinns das Moment des individuellen ökonomischen Verdienens. Nun steigt aber der maassgebende Einfluss der Conjunctur gerade in der modernen Volkswirthschaft nach der Technik, Oekonomik und dem Recht des Verkehrs. Die Vertheilung des Volksvermögens und Einkommens richtet sich weniger als früher nach der persönlichen wirthschaftlichen Leistung, nach Fleiss, Tüchtigkeit, Sparsamkeit.

Ein neuer Uebelstand tritt hinzu, indem die Ausbeutung der Conjunctur zum Gegenstand der Speculation wird. Dadurch nimmt der wirthschaftliche Verkehr nur immer mehr den Character des Spiels an und wird vielfach mit unlauteren Geschäftspractiken verquickt. Von einem „ökonomischen Verdienen" des Conjuncturengewinns, welcher durch Speculationen erzielt wird, kann daher auch doch höchstens ausnahmsweise und nur in geringem Maasse gesprochen werden, was ich G. Cohn gegenüber von Neuem betonen möchte. Eine Menge tiefer wirthschaftlicher, sittlicher und socialer Schäden sind die Folge dieser Verhältnisse, namentlich der Ausdehnung des Speculationsmoments. Man braucht nur auf das Geschäft an den Fondsbörsen (Differenzgeschäft), auf viele Vorgänge im Waarenhandel und auf den speculativen Besitzwechsel im Grund- und Gebäudeeigenthum, besonders in rasch wachsenden Städten („Baustellen"!) hinzuweisen. Nach den vorliegenden Erfahrungen erscheint dann eine Besteuerung der Conjuncturengewinne gerade auch als ein Mittel zur Beschränkung dieser volkswirthschaftlich wie sittlich überwiegend bedenklichen Speculation erwünscht.

Der Eingriff in die Rechtsordnung, welchen eine solche Besteuerung enthält, ist hiernach gerade durch die mangelhafte Function dieser Rechtsordnung in unserer Zeit sogar geboten. Die Rechtsordnung ist eben nichts Unveränderliches, sondern muss sich der Umgestaltung der Technik und Oekonomik

anpassen. Auf dieses durchaus gerechtfertigte Verlangen läuft die principielle Forderung einer Besteuerung der Conjuncturengewinne hinaus.

Durch eine solche erreicht man aber auch noch andere wichtige socialökonomische Vortheile: einmal den, dass alsdann sehr erhebliche Einwände gegen das ganze privatwirthschaftliche System und seine grundlegenden Rechtsinstitute, besonders gegen das Privateigenthum an Kapital und mehr noch an Boden, hinweg fallen oder doch sehr vermindert werden; sodann den weiteren Vortheil, dass nun der Uebergang zum gemeinwirthschaftlichen System nicht auch noch aus Gründen, welche in den Schäden der privatwirthschaftlichen Speculation und der Conjuncturenverhältnisse liegen, so dringlich wird. Gerade die Anhänger der privatwirthschaftlichen Organisation der Volkswirthschaft hätten daher Grund genug, die Eventualität der Einführung einer solchen Besteuerung ernstlich zu erwägen.

B. Das Tragen der Conjuncturenverluste durch den Eigenthümer oder durch das Wirthschaftssubject ist ohne Zweifel bei der steigenden Bedeutung des werthbestimmenden Einflusses der Conjunctur in der modernen Volkswirthschaft ebenfalls eine missliche Folge des erwähnten Rechtssatzes. Aber das beweist nicht gegen, sondern für unsere steuerpolitische Forderung.

Die Nothwendigkeit, diese Folge für den einzelnen Betroffenen nach Möglichkeit gut zu machen, wird anerkannt und durch practische Institutionen, wie das Versicherungswesen, wird dem Einzelnen Hilfe in einigen Fällen gewährt. Die Unfall-Versicherung im weitesten Umfang beruht auf demselben Princip wie die hier geforderte Besteuerung. Die materielle Staatshilfe bei gewissen Nothständen, bei grossen Elementarschäden, die man bisher durch Versicherungswesen nicht oder nicht genügend ausgleichen konnte (Ueberschwemmung, Erdbeben, ungewöhnliche Missernten u. dgl. m.) umfasst eine weitere Kategorie analoger Vorkommnisse. In allen diesen Fällen sind es „Gemeinschaften", welche hier gewisse, vom Thun und Lassen des Einzelnen unabhängige Werth- und Ertragsschwankungen der Vermögensobjecte für diesen letzteren paralysiren und auf sich selbst nehmen. Solche Unfälle sind etwas der ungünstigen Conjunctur Aehnliches. Ein weiteres Eintreten von Gemeinschaften bei Verlusten aus der Conjunctur ist nicht principiell unzulässig, sondern nur bisher nicht practisch durchführbar. Auch bei der Besteuerung der Conjuncturengewinne ist es dieser letztere Umstand, nicht die Fraglichkeit des Princips, welcher eine umfassendere Ausdehnung und damit ein weiteres Eintreten der staatlichen Gemeinschaft hindert.

Der Einwand, dass eine allgemeine Besteuerung der Conjuncturengewinne ohne eine allgemeine Uebernahme der Conjuncturenverluste auf das Gemeinwesen selbst ein Widerspruch in sich und eine Ungerechtigkeit gegen den Besteuerten sei, trifft auch nach Lage der practischen Verhältnisse häufig gar nicht zu, namentlich nicht in den Fällen, wo es sich um diese Besteuerung vornemlich handelt. Die Steuer hat regelmässig für den bereits realisirten Gewinn, also z. B. nach dem Verkauf eines im Preise gestiegenen Objects, ferner für den in gewissen Zeitpuncten (z. B. beim Erbesübergang) in einem Object höher gestiegenen Werths steckenden, noch nicht realisirten, aber jeden Augenblick realisirbaren Gewinn einzutreten.

Digitized by Google

So in dem principiell und practisch wichtigsten Fall, bei Grund- und Gebäudeeigenthum, das durch die Conjunctur, namentlich durch den Fortschritt des Gemeinwesens an Volkszahl, Reichthum u. s. w. im Werthe ohne die entsprechende Mitwirkung des Eigenthümers gestiegen ist. Hier hat im ersten Falle eine bestimmte private Kapitalanlage Dank der Conjunctur mit einem Gewinne für den Interessenten abgeschlossen und kann sie dies im zweiten Falle sofort thun. Ein Conjuncturenverlust würde hinterher bei demselben Interessenten ein anderes Object oder bei demselben Object einen anderen Interessenten treffen, was kein Grund ist, die Besteuerung für den früheren Gewinn, zumal im letztgenannten Falle, zu unterlassen.

Namentlich bei Grund- und gewissem, besonders städtischem Gebäudeeigenthum geht auch die Conjunctur, trotz gelegentlicher Rückschläge, regelmässig in werthsteigernder Richtung. Die Gesellschaft nimmt hier durch die genannte Besteuerung nur gerechtfertigt Antheil an der ihren Leistungen, ihrer Entwicklung zumeist allein zu verdankenden Werth- und Rentensteigerung des Bodens. Es ist namentlich wieder die Grundrententheorie, welche dieser Besteuerung allgemeiner und principieller zur Rechtfertigung dient.

S. Friedberg in Conrad's Jahrbüchern B. 31, S. 83, 84, wo namentlich auf den Unterschied zwischen den Conjuncturengewinnen im Handel und bei der Veräusserung von Grundstücken hingewiesen und bei den letzteren gezeigt wird, wie die Träger des Gewinns und Verlusts verschiedene Personen sind. — R. Meyer (Principien S. 367) weist noch in anderer Weise die Forderung der „milderen" Besteuerung bei Conjuncturenverlusten ab. Bei Einkommen- und Vermögenssteuern wird übrigens, bei Ertragssteuern sollte eine Steuerermässigung gewährt werden, nach Verhältniss der Ertragsverminderung. Bei beweglichen Ertragssteuern geschieht es auch, bei stabilen, z. B. bei Grundsteuern nach Ueberschwemmungen, Insectenverheerungen (Reblaus, Frankreich, Fin. III, S. 450), bei Gebäudesteuern in Folge von Leerstehen der Miethwohnungen, kommt es ebenfalls hie und da vor.

C. — §. 237. Die practische Einrichtung und Durchführung der Besteuerung der Conjuncturengewinne macht erhebliche Schwierigkeiten, besonders auch um die Allgemeinheit und Gleichmässigkeit dieser Besteuerung, sobald sie einmal im Princip angenommen ist, in allen unter sie gehörenden Fällen zu erreichen. Dieser Schwierigkeiten wegen sind in der Praxis wieder Compromisse in Betreff der strengen Durchführung mit dem Princip nothwendig, was aber so wenig gegen diese als gegen andere Steuern, wo die Sache meist ebenso liegt, ein durchschlagender Einwand ist. Unter Voraussetzung eines solchen Zugeständnisses sind die Schwierigkeiten schon zu überwinden, wenn es nur an dem energischen Willen dazu nicht fehlt.

Es bieten sich zu diesem Zweck vier Wege, welche gleichzeitig neben einander eingeschlagen werden müssen: einmal ist die Einkommen- und besonders die Ertragsbesteuerung des berufsmässigen Erwerbs so einzurichten, dass sie Conjuncturengewinne, welche sich mit dem Einkommen oder den Erträgen verbinden, möglichst mit trifft; zweitens hat die Verkehrsbesteuerung der einzelnen Acte oder Rechtsgeschäfte in den geeigneten Fällen speciell diese Gewinne mit zu treffen; und drittens müssen letztere mitunter noch auf besondere Weise erfasst werden, zu welchem

Digitized by Google

Zwecke namentlich der Besitzwechsel beim Erbesübergang zu verfolgen und eventuell die Erbschaftssteuer angemessen einzurichten ist; endlich, viertens ist in einem wichtigen Specialfall eine aparte Besteuerung einzuleiten, nemlich bei dem Gewinn, welcher durch den Uebergang des in Privateigenthum stehenden Bodens aus einer ökonomischen Benutzungskategorie in eine specifisch andere, rentablere, ohne eigene Leistung des Eigenthümers für diesen abfällt.

S. Rob. Meyer, Principien, S. 367, mit dem oben S. 576 genannten Vorschlage, auch passim in §. 63—65; durch Reformen der Ertrags- und der Einkommensteuern will er diese geeignet zur Mitbesteuerung des Conjuncturengewinns gemacht haben. Vgl. auch Schäffle, Steuerpolitik, in den Ausführungen zur Reform der Ertragssteuern, S. 291 ff., und über die „Gebühren" vom privatrechtlichen Erwerb und Vermögensverkehr S. 514 ff., wo Manches eine Anwendung auf die Mitbesteuerung der Conjuncturengewinne durch diese Steuerformen gestattet. G. Cohn, Fin. §. 343 ff. endet zu skeptisch, meint auch mit Unrecht, dass der Conjuncturengewinn nur durch Subjectsteuern, von Einkommen und Vermögen, nicht durch Verkehrssteuern, erfasst werden könne (S. 464).

1. Die Ertragsbesteuerung hat nach ihrer ganzen Veranlagung unvermeidlich einen etwas stabileren Character und vermag nicht wohl jeder kleinen Veränderung des Ertrags einer einzelnen Ertragsquelle zu folgen. Besonders gilt dies von der Grund- und Gewerbesteuer, weniger von der Gebäude-, der Leihzins- und der Arbeitssteuer. Die Ertragsbesteuerung kann daher gewöhnlich nur solchen Conjuncturengewinnen einigermaassen folgen, welche sich als etwas dauerndere Ertragserhöhungen niederschlagen, so namentlich als Erhöhungen der Grund- und Gebäuderente. Gerade diese Gewinne aber sind von der Steuer zumeist zu erfassen, denn eben sie sind regelmässig überwiegend allgemeinen gesellschaftlichen und volkswirthschaftlichen Fortschritten mit zu verdanken. Daher muss, wie noch aus anderen Gründen, so auch zum Zweck einer Besteuerung der Conjuncturengewinne eine regelmässige Erneuerung der Ertragsermittlungen, nach welcher die Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer umgelegt wird, in nicht zu langen Perioden erfolgen.

Diese Perioden müssten um so kürzer sein, je rascher die Erträge unter dem Einfluss der Conjunctur steigen und je mehr es gerade die letztere, nicht die persönliche wirthschaftliche Leistung des Ertragsbeziehers ist, welche den Ertrag steigert: daher sind namentlich in rasch sich entwickelnden Städten Revisionen der Grundlagen der Gebäudesteuer, selbst in jährlichen Perioden, zu verlangen, um die steigenden Nutzungen, bez. die Miethertäge sofort zu treffen. Die Grundsteuer kann immerhin länger unverändert bleiben. Im Einzelnen wird sich hier Vieles nach dem Tempo des Fortschritts und Rentesteigens, nach den Localverhältnissen und der Verschiedenheit der Entwicklung bei den verschiedenen Ertragsquellen (auch bei den verschiedenen Bodennutzungen, z. B. bei Acker- und Waldboden) richten müssen. Aber das Princip selbst und das Ziel ist wohl klar und gerade in dem wichtigsten Fall, bei der Gebäudesteuer, sind die steuertechnischen Schwierigkeiten, das Ziel

Digitized by Google

der Besteuerung der in der Rente steckenden Conjuncturengewinne zu erreichen, gar nicht so gross. Welche ungemein grossen Ertrags- und Werthveränderungen, unter dem Doppeleinfluss der Conjuncturen (auch der Preisbewegung der Producte, der Bewegung des Zinsfusses) und anderseits der Meliorationen, technischen Fortschritte u. s. w. im ländlichen Grundertrag und Werth vorkommen, zeigen die französischen Untersuchungen besonders gut (s. Fin. III, §. 185). — Freilich stösst man bei der Durchführung der Katastererneuerungen, zumal bei den Realsteuern, wieder auf die oben in §. 221 hervorgehobenen Bedenken. Um so mehr empfiehlt sich abermals die Einkommensteuer vor dieser Ertragssteuer, auch damit die Besteuerung der hier besprochenen Aufgabe besser gerecht werden kann.

Die Einkommenbesteuerung ist schon nach ihren üblichen kürzeren Veranlagungsperioden ihrer Natur nach beweglicher, als die Ertragsbesteuerung und kann sich daher den Einflüssen der Schwankungen der Conjunctur auf die Höhe des Einkommens leichter anpassen. Das ist nun auch wieder principiell zu verlangen.

Bei günstiger Conjunctur (bei steigenden Preisen der Bodenproducte im Fortschritt der volkswirthschaftlichen Entwicklung daher oft länger andauernd; in Speculationszeiten auch der Fabrikate, Handelswaaren, daher mehr vorübergehend) müssen deshalb die Einkommen der Personen, welche notorisch hier besondere Vortheile ziehen, möglichst rasch entsprechend für die Steuer höher angesetzt werden, so bei den Hausbesitzern, den ländlichen Grundbesitzern, in gewissen Zeiten bei den Bergwerksbesitzern, den Fabrikanten, Kaufleuten, auch bei den Angehörigen solcher liberaler Berufe, denen eine Hausse- und Speculationsperiode (oder hier auch umgekehrt eine Krise) zu Gute kommt (Advocaten, Notare!), endlich auch bei den Vertretern der gewöhnlichen Handarbeit in Zeiten steigender Löhne. Bei Rückschlägen der Conjunctur (bei gewerblichen, Credit-, Baukrisen, steigender Concurrenz fremder Bodenproducte nach Verbesserung der Communicationsmittel, bei stockendem Erwerb und sinkenden Löhnen) wird dann billiger Weise auch gerade in den Anschlägen des Einkommens für die Einkommenbesteuerung eine Ermässigung eintreten. Das entspricht aber nur der allgemeinen Forderung, dass die Besteuerung den Einfluss der Conjuncturen berücksichtigen müsse.

Die Einkommensteuer kann, soll und will aber überhaupt die wirklichen Einkommen erfassen. Ist sie daher einigermaassen gut eingerichtet, so trifft sie Conjuncturengewinne, welche das „Einkommen“, im steuerrechtlichen Sinne, erhöhen, an sich schon. Ihre gewönliche technische Unvollkommenheit wird in ihren Folgen für die Einsteuerung der Steuersubjecte gerade auch wieder bedenklicher, weil diese Steuer dann die durch die Conjunctur erhöhten Einkommen (Handel!) nicht ordentlich erfasst. Auch im Interesse der Lösung der Besteuerung dieser Conjuncturengewinne ist daher eine steuertechnisch tüchtige Einkommensteuer zu verlangen.

§. 238. — 2. Die Verkehrsbesteuerung erscheint mehrfach besonders geeignet, mit zu einer rationellen Besteuerung der Conjuncturengewinne zu dienen.

Das ergiebt sich schon aus der früheren Begründung und Begrenzung dieser Steuergattung (§. 227 ff.). Gerade durch Rechtsgeschäfte des Verkehrs, besonders durch den Verkauf zu einem höheren Preise, aber auch durch die Creditaufnahme in höherem Betrage mittelst Verpfändung, durch die Vermiethung,

Digitized by Google

Verpachtung zu einer höheren Rente, werden Conjuncturengewinne von dem Berechtigten vornemlich realisirt. An diese Geschäfte knüpfen sich die Verkehrssteuern.

Hier bietet sich die Möglichkeit am Ersten, nicht nur die Thatsache des Bezugs eines Conjuncturengewinns, sondern auch in den practisch wichtigsten Fällen, nemlich bei Geschäften in Bezug auf Immobilien, die Höhe dieses Gewinns festzustellen. Nach dem Früheren (§. 229) sollte hier, namentlich bei Besitzwechselsteuern, die Abgabe nicht nach dem ganzen Kapitalwerth, sondern nach dem Gewinn an letzterem bemessen werden. Wo nun z. B. dieser im Verkauf realisirte Gewinn nicht auf nachweisbare neue Arbeitsleistungen und Kapitalverwendungen (bei Gebäuden, bei Meliorationen in der Landwirthschaft u. s. w.) zurückzuführen ist, erscheint er wesentlich als Frucht der Conjunctur, wenn auch eventuell einer solchen, welche durch eine Speculation absichtlich mit auszubeuten gesucht wurde. Gerade dieser Gewinn muss das Object derjenigen Verkehrssteuer werden, welche als Besteuerung der Conjuncturengewinne fungiren soll.

Die Formalien der Vertragschliessung bei Immobiliargeschäften und die theils bestehenden — Grund- und Hypothekenbücher für den Verkauf und die Verpfändung von Immobilien —, theils leicht einzurichtenden öffentlichen Bücher oder Register — so etwa für Pacht- und Miethgeschäfte — bieten auch die steuertechnischen Grundlagen, eine solche Verkehrsbesteuerung der Conjuncturengewinne ebenso gut einzurichten und so sicher durchzuführen, wie die meist schon bestehende Verkehrsbesteuerung auf ihrer viel irrationelleren Grundlage und mit ihrem viel härteren Druck (Steuerbemessung nach dem ganzen Kapitalwerth des Grundstücks u. s. w. beim Besitzwechsel). Die betreffenden schon bestehenden Besitzwechselabgaben werden bereits nach den Kaufpreisen u. s. w. veranlagt. Dasselbe würde bei der hier verlangten Besteuerung geschehen, mit den nemlichen Controlen gegen falsche Preisangaben. Die Zerlegung des Preises in drei Bestandtheile, in „durchlaufenden Werth", dem früher bezahlten Preise, in „Wertherhöhung durch Melioration oder Kapitalaufwand" und in „Wertherhöhung durch Conjunctur" würde für die Steuertechnik kein so schwieriges Problem sein und durch Preisangaben und Schätzungen ganz wohl erfolgen können, in hinlänglich genauer Weise für den Zweck. Die Steuer müsste dann niedrig für die beiden ersten Werthbestandtheile, erheblich höher für den dritten angesetzt werden, was in jeder Hinsicht ein Fortschritt gegen die jetzige Einrichtung dieser Steuer wäre. Je nachdem wären der erste oder die beiden ersten Werthbestandtheile selbst steuerfrei zu lassen. Wer die Steuer auf den „Conjuncturen-Werthzuwachs" trüge, ob Besitzer und Verkäufer oder neuer Erwerber, liesse sich freilich wieder nicht unbedingt und allgemein sagen. Selbst wenn aber der Verkäufer, der eigentlich nach der hier vertretenen Idee besteuert werden soll, die Steuer in noch höherem Preise oder direct dem Erwerber zuwälzte, bliebe die Steuer gerechtfertigt: sie würde dann meist den Gewinn an der Zukunftswerthsteigerung belasten, bez. ermässigen.

Auch ein grosser Theil der sonstigen Verkehrsbesteuerung, welche namentlich Handels- und Mobiliarcreditgeschäfte in der Form von Urkundenstempel u. dgl. m., dann Fonds- und Waarenbörsengeschäfte trifft, kann mit als Besteuerung von Conjuncturengewinnen dienen.

Digitized by Google

Allerdings steuertechnisch unvollkommener als in den vorausgehenden Fällen, aber kaum unvollkommener als diese Besteuerung überhaupt auch ihre unmittelbare Aufgabe erfüllt. Der Mangel ist hier, dass gewöhnlich das Vorhandensein von Erträgen und Gewinnen für den Durchschnitt solcher Geschäfte nur gemuthmaasst, nicht genau nachgewiessen und noch weniger die Höhe der Erträge und Gewinne festgestellt werden kann, wenn man nicht zu einem sehr weitgreifenden und unvermeidlich sehr lästigen, vollständig auch schwer durchführbaren Zwang der öffentlichen Registrirung u. dgl. greifen will. So fehlt es an festen rechnerischen Grundlagen für die Verkehrsbesteuerung.

Man hat sich aber gleichwohl in der Praxis und Theorie dadurch nicht von dieser Besteuerung abspänstig machen lassen, und mit Recht nicht. Es genügt, wenn dabei nur den offenkundigen Schwierigkeiten durch zweckmässige Normirung der steuerpflichtigen Objecte (d. h. hier der betreffenden Acte oder Rechtsgeschäfte) und der Steuersätze thunlich Rechnung getragen wird. Denn man darf sich immer sagen, es müssen hier Erträge vorkommen, sonst würden die Geschäfte nicht regelmässig gemacht werden, und es sind dies Erträge, welche durch die Ertrags- und Einkommenbesteuerung nicht genügend erfasst werden.

Ein grosser Theil dieser Geschäfte, so im Handel, bei Creditaufnahmen, im Börsengeschäft, zumal beim Differenzen-Spiel, bezweckt nun aber notorisch die Speculation auf die Conjunctur: im Einzelnen mit unsicherem, jedenfalls wechselndem, im Ganzen aber doch mit dem thatsächlichen Erfolge, dass auf diese Weise vielfach mehr oder weniger erhebliche Gewinne realisirt werden. An diese Thatsache hält sich die Besteuerung und knüpft sich daher vornemlich an die speculativen Handels- und Börsengeschäfte und an diejenigen Credit- und Kaufgeschäfte (von Werthpapieren u. dgl.) an, durch welche eine, meistens verzinsliche, zugleich aber den Gewinn aus Conjuncturen mit ins Auge fassende Kapitalanlage bewerkstelligt wird. Diese Auffassung liegt Urkundenstempeln für Kauf- und Mobiliarcreditgeschäfte, „Börsensteuern" in festen Sätzen auf Schlusszettel, Rechnungen und namentlich in proportionalen Sätzen nach der Höhe des Umsatzes, in höherem Betrage für Zeitgeschäfte und „Geschäfte nach Börsenusancen" (deutsches Gesetz von 1885), Ausstellungs- (Emissions-) Stempeln für Actien und andere börsengängige Werthpapiere, welche „ohne Cessionsinstrument übertragbar" oder „für den Handelsverkehr bestimmt" sind, allgemeinen Quittungsstempeln u. s. w. zu Grunde, soweit diese Abgaben mit als Steuern auf Conjuncturengewinne in Betracht kommen.

§. 239. — 3. Die Verfolgung der Conjuncturengewinne beim Erbesübergang u. dgl.

In den vorausgehenden beiden Fällen wird der Conjuncturengewinn getroffen entweder im Ertrag und Einkommen für den ihm zu verdankenden (laufenden) Zuwachs dieses Ertrags und Einkommens, daher namentlich, soweit er als Rentenerhöhung erscheint; oder zweitens in den Fällen, wo er durch ein Verkehrsgeschäft, hauptsächlich einen Verkauf, als Kapitalwerth-Zuwachs einer Sache, besonders eines Rente gebenden Objects (Grund- und Hausbesitz, Werthpapier) speciell realisirt worden ist.

Nun bleiben aber noch Fälle übrig, wo eine durch die Conjunctur ermöglichte Preis- und Rentensteigerung, z. B. die betreffende Pacht- oder Miethserhöhung ganz oder theilweise unterblieb, so dass die laufende Ertrags- und Einkommenbesteuerung nicht erhöht wurde; ferner Fälle, wo wenigstens der eingetretene Kapitalwerthzuwachs nicht durch ein Verkehrsgeschäft realisirt wurde, indem kein Besitzwechsel, Verkauf u. s. w. eintrat.

Digitized by Google

Solche Fälle sind bei der speculativen Mobilisirung fast allen Besitzes, selbst eines grossen Theils des ländlichen Grundbesitzes, heute seltener als früher, aber sie fehlen doch glücklicher Weise durchaus nicht und nehmen besonders beim Grundbesitz noch immer einen grossen Raum ein. Dazu treten dann gewisse Fälle, wo es sich um Nutzvermögen (z. B. Sammlungen von Kunstwerken) handelt, das vom Besitzer regelmässig dauernd besessen wird; endlich Fälle einer rechtlichen Gebundenheit des Besitzes, z. B. bei Fideicommissen, beim Besitz der todten Hand.

Conjuncturengewinne wachsen hier überall hinzu, ohne in höherem Ertrag oder in realisirten Gewinnen beim Verkauf u. s. w. zum Vorschein zu kommen. In der gestiegenen Ertragsfähigkeit und im höheren Verkaufswerth sind sie latent enthalten. Eine Besteuerung ist daher auch hier geboten, nur muss dieselbe auf andere Weise eingerichtet werden.

In den meisten Fällen wird sie an den Erbesübergang der betreffenden Eigenthumsobjecte geknüpft werden können. Die ohnehin grundsätzlich zu fordernde Erbschaftssteuer wäre dann nur gerade auch zu diesem Zweck der Besteuerung der Conjuncturengewinne entsprechend einzurichten.

Dies bietet hier geringere Schwierigkeiten als die Besteuerung dieser Gewinne bei Verkehrsgeschäften unter Lebenden. Zum Zweck der Erbschaftssteuer muss ohnedem eine Feststellung des Werths aller Objecte stattfinden, wobei dann aus einem Vergleich mit dem Werth bei früheren Käufen, Erbesübergängen und, soweit dergleichen nicht mehr festzustellen ist, aus der Schätzung der während der constatirten oder muthmaasslichen Besitzzeit eingetretenen Werthsteigerung die Höhe des zu besteuernden, der Conjunctur zu verdankenden Zuwachses zum Kapitalwerth zu ermitteln ist. Der Steuersatz würde nicht für alle Fälle der gleiche sein können, sondern sich nach Perioden der Besitzzeit abstufen müssen. Der Erbesübergang der Nutzungen von Fideicommissen pflegt schon durch die bisherigen Erbschaftssteuern getroffen zu werden. Er lässt sich für den hier vorliegenden Fall ganz analog wie der Erbesübergang des Eigenthums selbst behandeln.

Beim Vermögen der todten Hand aber wäre eine Ersatzsteuer auch in Bezug auf die Besteuerung des Conjuncturengewinns an diesem Vermögen zu verlangen, wie sie grundsätzlich für die sonstigen Besitzwechselabgaben, die bei diesem Vermögen wegfallen, zu fordern ist und mehrfach besteht.

So in Oesterreich, Baiern, Frankreich, s. über letzteres Fin. III, §. 206.

§. 240. — 4. Es ist endlich gerade für diese Besteuerung noch der besondere Gewinn ins Auge zu fassen, welcher bei privatem Grundeigenthum durch den Uebergang des Bodens aus einer Benutzungskategorie in eine andere specifisch verschiedene und rentablere, öfters in ungewöhnlich hohem Maasse, für den Eigenthümer ohne irgendwie nennenswerthe eigene wirthschaftliche Leistung des letzteren hervorgeht.

Der practisch wichtigste Fall ist, besonders in den Verhältnissen der Gegenwart, die Verwandlung bisherigen „agrarischen", bez. Gartenbodens in „Baustellen", welche theils einstweilen als solche ohne Wechsel des Eigenthümers liegen bleiben, um die aus der Entwicklung der Stadt hervorgehende Werthsteigerung „aufzusaugen",

Digitized by Google

theils mit grossem Gewinne sofort zum Zweck der Speculation in Baustellen oder der Bebauung veräussert oder vom Eigenthümer selbst mit Gebäuden besetzt werden. Andere mehr oder minder wichtige Fälle sind der Uebergang von bisher anderweit benutztem oder gar nicht benutztem Boden in Bergwerksboden in Folge der Auffindung von Mineralien oder in Boden für öffentliche Wege in Folge neuer Wegeanlagen, wo es sich dann etwa auch um den Gewinn aus der Entschädigung bei Zwangsenteignung handelt.

Alle diese Fälle sind besonders characteristische und practisch wegen der Höhe der Gewinne oft besonders wichtige Beispiele von Conjuncturengewinnen, welche dem Eigenthümer nur kraft seines Eigenthumsrechts zufallen als Folge einer bestimmten Entwicklung des gesellschaftlichen und wirthschaftlichen Lebens, der Technik, und, wie bei Bergwerksboden, in Folge des — oft auch nur zufälligen oder von Dritten geschehenden — Auffindens von Naturschätzen, welche der Boden zufällig birgt.

Die Behandlung dieser Fälle im Recht überhaupt und speciell dann im Steuerrecht wird sich folgerichtig wieder mit nach der principiellen socialökonomischen Auffassung des privaten Grundeigenthums richten müssen. Dafür ist hier abermals auf die Erörterungen in der „Grundlegung“ Bezug zu nehmen.

S. daselbst §. 308—386 (Kap. 4 und 5 der 2. Abtheilung der 2. Auflage) über das private Grundeigenthum und die Zwangsenteignung, womit zu vergleichen die Abschnitte über die Theorieen zur Begründung des Eigenthums eb. §. 254—282. Besonders wichtig für die Frage im Text sind die Verhältnisse des städtischen Grund- und Hauseigenthums („Wohnungsboden“), weil bei ihm die Entwicklung von „Conjuncturen-Springwerthen“ am Schärfsten hervortritt. S. darüber eb. §. 352 ff. mit den mancherlei statistischen Daten.

Nach der dort begründeten Auffassung rechtfertigt es sich und ist es sogar zu verlangen, auch (ja gerade!) bei der nothwendigen Festhaltung der Institution des privaten Grundeigenthums, solche besondere Gewinne, welche dem Eigenthümer nur durch Zufall oder durch die gesellschaftliche Entwicklung zu Theil werden, möglichst für die Gesellschaft, bez. den Staat in Anspruch zu nehmen. Das setzt freilich wieder eine Modification des bestehenden Rechts voraus, für welche es indessen schon im älteren Recht nicht an bemerkenswerthen Analogieen fehlt: eine Modification, welche nach den ökonomisch-technischen und socialen Verhältnissen der Neuzeit practisch viel nothwendiger geworden ist und über welche man nur umhin käme, wenn der Grund und Boden überhaupt nicht im Privateigenthum, sondern ausschliesslich im „öffentlichen“ Eigenthum stände.

Unter Voraussetzung der Billigung des „socialpolitischen“ Gesichtspuncts im Finanz- und Steuerwesen erscheint es alsdann insbesondere geboten, durch die Besteuerung den gesellschaftlichen Antheil an diesem Conjuncturengewinn zu realisiren.

Aeltere Analogieen hierfür liegen in fiscalischen Antheilen an dem Gewinn aus der Auffindung von „Schätzen“ und aus derjenigen von Mineralstofflagern und der Anlage von Bergwerken zum Zweck der Förderung dieser „Naturschätze“.

Die specielle Rechtsbildung, z. B. im römischen Recht in Bezug auf Schatzfinden (zum Theil von da in neuere Rechte übergegangen, s. oben §. 75, 76), oder in der Entwicklung des mittelalterlichen und neueren europäischen, besonders des deutschen Bergrechts, kann dabei ja sehr wohl ganz oder theilweise von anderen Gesichtspuncten ausgegangen sein. Sie war etwa die Consequenz bestimmter allgemeiner, im Begriff

Digitized by Google

gewisser Hoheitsrechte enthaltener Rechtsprincipien. Die tiefere, wenn auch nicht immer klar zum Bewusstsein kommende Begründung solcher Rechtsansprüche der Staatsgewalt lag jedoch auch hier in dem ökonomischen Character des privaten Erwerbs, in dem Mangel oder der Geringfügigkeit eigener wirthschaftlicher Leistung des Interessenten, im Mitspielen des Zufalls u. dgl. m. Eben deswegen erschien es billig, dem Vertreter der Gemeinschaft einen Antheil an dem Erwerb zu gewähren. Erst dem Zeitalter des reinen ökonomischen Individualismus, in welchem selbst das Grundeigenthum sich immer absoluter zu Gunsten des Privateigners entwickelte, sind solche Gesichtspuncte nur zu sehr verloren gegangen. Sie sind aber an sich richtig, wenn auch oftmals zu einseitige fiscalische Folgerungen aus ihnen abgeleitet wurden. In den oben genannten Fällen des Uebergangs der ökonomisch minderwerthigen in die höherwerthige Bodenkategorie müssen sie mit Recht wieder zur Anerkennung gelangen.

Die Besteuerung dieser Gewinne lässt sich nun einmal wieder durch die Ertrags- und Einkommenbesteuerung, sodann durch die Verkehrsbesteuerung und die Erbschaftssteuer mit bewirken.

Ersteres, wenn der Conjuncturengewinn bei demselben Eigenthümer wesentlich im höheren Ertrag realisirt wird, so z. B. beim Betrieb eines Bergwerks auf bisher landwirthschaftlich benutztem Boden oder bei der Anlage von Wohngebäuden auf letzterem. Die Verkehrsbesteuerung trifft in der Form der Besitzwechselabgabe den Gewinn auch an Kapitalwerth, welcher bei der Veräusserung des betreffenden Grundstücks gemacht wurde, die Erbschaftssteuer den Gewinn, welcher zur Zeit des Erbesübergangs noch in dem unveräussert gebliebenen Objecte steckt. Bei jeder dieser Steuern würde es dann nur die Aufgabe sein, etwa durch abweichende Normirung des Steuerfusses gerade den hier besprochenen Conjuncturengewinn besonders stark zu besteuern.

Aber durch diese Steuerarten lässt sich die hier vorliegende Aufgabe nicht in allen Fällen genügend lösen, so namentlich nicht, wenn Boden als „Baustelle" länger unbenutzt liegen bleibt, um „Werth aufzusaugen", und wenn Boden zu öffentlichen Zwecken, besonders zu Wegeanlagen (städtische Strassen, Eisenbahnen) erworben werden muss.

a) Die „Baustelle" trägt hier vorläufig keine höhere, vielleicht gar keine Rente. Sie würde also ohne besondere Bestimmung nicht stärker zur Ertragsbesteuerung herangezogen werden, als etwa bei ihrer bisherigen landwirthschaftlichen Benutzung, — ein Schluss, den die bisherige Gesetzgebung auch meistens gezogen hat. Dies ist unzulässig und hat mancherlei bedenkliche Folgen.

Gerade dadurch wird es nur um so leichter möglich, in einer für das Gemeinwesen sogar nachtheiligen Weise den Boden „aus dem Markt zu halten" und unbenutzt liegen zu lassen und wird daher von demselben nur noch mehr Werth aufgesogen werden können. Bei einer endlichen späteren Veräusserung oder einem Erbesübergang würde unter Voraussetzung des Vorhandenseins der besprochenen Besteuerungseinrichtungen dieser gestiegene Werth dann zwar von der Steuer getroffen und bei endlicher Bebauung durch den Eigenthümer selbst auch der Ertrag oder die höhere Bodenrente. Aber es wird sich vielfach nothwendig erweisen, auch in der Zwischenzeit bis dahin, den — einstweilen latenten — Renten- und Kapitalwerth-Zuwachs zu besteuern, sowohl aus finanziellen Gründen, um vollständiger und sicherer als durch die später eintretenden Steuern den Staat (eventuell gerade in diesem

Digitized by Google

Fall die Gemeinde) an dem Gewinn theilnehmen zu lassen, als auch aus socialpolitischen und ökonomischen Gründen, um eine solche Speculation zu erschweren und den Boden der gesellschaftlich nothwendigen Verwendung früher zuzuführen.

Um hier alle mitspielenden wichtigen Interessen der Gemeinschaft, finanzielle, steuerpolitische und andere zu wahren, empfiehlt sich eine laufende Extrabesteuerung solchen Bodens durch ein starkes Multiplum der agrarischen oder sonstigen gewöhnlichen Grundsteuer, eventuell nach einem Anschlag, in welchem der Ertrag nach der Höhe des Zinses aus dem jeweilig beim Verkauf zu erzielenden Kapitalwerth geschätzt wird.

In dem oben S. 567 besprochenen Bremischen Gesetz von 1873 war die höhere laufende Ertragsbesteuerung der eventuell in Baustellen übergehenden ländlichen Grundstücke (im sogenannten „Geltungsgebiet" um Bremen herum) dadurch erzielt worden, dass bei der Schätzung behufs der Besteuerung der Verkaufswerth der Grundstücke zu Grunde gelegt wurde (§. 2 des Gesetzes). (S. darüber, bez. dagegen Hanssen's genanntes Gutachten, S. 10 ff.) Dadurch wurde vom gegenwärtigen Ertrag dieser Grundstücke als Ackerland abgesehen, was für das noch ferner regelmässig landwirthschaftlich benutzte Land zu Härten führte, bei wirklich müssig liegendem Baustellen-Land aber nicht ungerechtfertigt war.

b) In dem Falle, wo Privatboden zu öffentlichen Zwecken erworben werden muss, liegt regelmässig eine besonders günstige „Conjunctur" für den Eigenthümer vor, die es ihm leicht macht, einen hohen Extragewinn am Kapitalwerth solchen Bodens zu erzielen. Dieser Gewinn trägt in eminentem Maasse den Character, welcher im Vorausgehenden als dem Conjuncturengewinn eigenthümlich nachgewiesen worden ist und dem Privatinteressenten möglichst entzogen werden muss. Das wird hier aber nicht allein und namentlich nicht unmittelbar durch die Besteuerung, sondern durch eine richtige Gestaltung des Expropriationsrechts, besonders in Bezug auf die Entschädigung, zu erreichen sein. Die letztere ist hier so mässig zu normiren, dass sie möglichst den Conjuncturengewinn überhaupt ausschliesst oder, was auf dasselbe hinausläuft, der Entschädigungsbetrag und ebenso im Falle vertragsweiser Abtretung der Kaufpreis ist durch eine eigene „Conjuncturengewinn-Steuer" von angemessener, d. h. von nicht zu geringer Höhe zu treffen.

Eine solche Einrichtung des Zwangsenteignungsrechts ist finanziell betrachtet ein Correlat der besprochenen Besteuerung: letztere führt dem Staat eine Einnahme zu, jene Einrichtung erspart ihm eine Ausgabe, in beiden Fällen ohne dass der private Interessent sich über „Verletzung" beklagen kann, da er dort nur erntet, hier nur geerntet haben würde, wo er nicht gesät hat. (S. Grundlegung §. 385).

In dieser Weise ist die Einrichtung der Besteuerung der Conjuncturengewinne in den Grundzügen zu denken. Die steuer-

technischen Aufgaben dabei sind nicht gering, aber doch nicht grösser als bei manchen anderen lange bestehenden Steuern, z. B. den Ertragssteuern. Ein hochwichtiges socialpolitisches Ziel wird aber durch eine solche Besteuerung erreicht, welche mehr als die meisten anderen Steuern die richtige Gleichmässigkeit in der „socialen Epoche" des Steuerwesens zu verwirklichen helfen würde.

IV. Die Erbschaftssteuer.

A. — §. 241. Begründung.

Die tiefere Begründung dieser Steuer kann nur im Zusammenhang mit der principiellen socialökonomischen Untersuchung des Erbrechts und seiner Ordnung geliefert werden, daher überhaupt nicht hier in der Finanzwissenschaft, sondern nur in der Allgemeinen Volkswirthschaftslehre und zwar in deren grundlegendem Theil, in Verbindung mit der Eigenthumsordnung, eine Aufgabe, welche ich mir in diesem Gesammtwerke für die Fortsetzung meiner „Grundlegung" vorbehalten muss. Im Folgenden halte ich, unter Hinweis auf die Vorbemerkungen in §. 233, die dort vertretene Auffassung fest, ohne mich jetzt auf eine weitere Rechtfertigung und Vertheidigung derselben, als in dem dort Gesagten, einzulassen.

Die Erbschaftssteuer erscheint, nach einer Seite betrachtet, als nothwendiges Glied der ganzen Erbordnung, daher gar nicht unmittelbar als eigentliche „Steuer". Ihr Ertrag stellt den Antheil am Volksvermögen dar, den der Staat als Vertreter des Volks (oder delegirt vom Staate etwaige beantheiligte Selbstverwaltungskörper) kraft seines Erbrechts aus den im Erbesübergang begriffenen Einzelvermögen bezieht. Diese Auffassung ist m. E. auch der Betrachtung der Erbschaftssteuer in der Finanzwissenschaft mit zu Grunde zu legen. In einem Zeitalter des Individualismus, wie dem unsrigen, lässt sich gerade auf diese Weise die Forderung von Erbschafts„steuern" als staatlichen gesetzlichen Erbantheilen (Pflichttheilen) principiell, „eigenthumspolitisch", am Besten begründen.

Vom Gesichtspuncte der Besteuerung aus, und zwar in Gemässheit des „Princips der Leistungfähigkeit", ist aber dann eine speciell steuerpolitische Begründung noch hinzuzufügen, dass nemlich die Erbschaft für den Erben (bez. das Legat für den Legatar) einen Erwerb oder Vermögensanfall darstellt, welcher demselben ohne Gegenleistung zufällt und die wirthschaftliche Leistungsfähigkeit des neuen Besitzers steigert.

1. Zur eigenthumspolitischen Begründung muss es hier genügen, auf die historisch wechselnden Umstände kurz hinzuweisen, welche ein unbegrenztes Familien-Erbrecht früher mehr, jetzt weniger rechtfertigen.

Digitized by Google

Es sei hier nur aus der „Grundlegung" hervorgehoben (bez. anticipirt), dass privates Erbrecht, wenn auch überall im rechtsgeschichtlichen und positiv-rechtlichen Zusammenhang mit dem Privateigenthum, das durch das Erbrecht übertragen wird, doch nicht als nothwendiger Bestandtheil des Privateigenthums, wie das „Gebrauchs"-, das „Vertrags"-, das „Schenkungs"-Recht erscheint. Es ist vielmehr ein „selbständiges (absolutes) Privatrechtsinstitut neben dem Eigenthum (Grundlegung §. 286). Auch als solches und nach Ausweis der Rechtsgeschichte kann es vollends, und in noch höherem Maasse, wenigstens noch offenbarer und directer als das Privateigenthum selbst, als Product des Staatswillens bezeichnet und den Bedürfnissen des Volkslebens gemäss gestaltet werden (Grundlegung §. 277—279).

Die Entwicklung der Familie und ihres Vermögensrechts ist es nun, welche in der neueren Zeit bei unseren Culturvölkern eine Beschränkung des Familienerbrechts und eine Ausdehnung des Staatserbrechts in der Form der Erbschaftssteuer (richtiger: der „öffentlichen" Erbbetheiligung neben der „privaten" der „Familie") grundsätzlich und practisch in immer weiterem Maasse rechtfertigt. So lange, wie in früheren Geschichtsperioden auch unserer Völker, die „Familie" im engeren oder im weiteren Sinne, das Geschlecht, die Sippe, grössere privatrechtliche Verpflichtungen für ihre Angehörigen trägt und der Einzelne überhaupt wesentlich nur als Glied solchen Verbands auch im öffentlichen Leben erscheint, ist es folgerichtig und auch erfahrungsmässig der Rechtsordnung entsprechend, das Erbrecht strenger auf diesen Verband zu beschränken. Das Privatvermögen fungirt hier überhaupt überwiegend als „Familienvermögen", nicht als Einzelvermögen, was auch im Rechte selbst anerkannt sein kann, so dass eigentlich das einzelne Geschlechts- oder Familienhaupt nur die Nutzung des Vermögens hat und innerhalb gewisser Grenzen bloss die Regelung dieser Nutzung frei bestimmen kann. Einer solchen ökonomischen sei es factischen, sei es rechtlichen Stellung des Privatvermögens widerspricht im Ganzen ein „öffentliches" Erbrecht mehr. Je geringer dagegen die rechtliche und practische Bedeutung und namentlich die privatrechtlichen Verpflichtungen des Familienverbands gegen den einzelnen Familienangehörigen werden, je mehr letzterer sich von der Familie „emancipirt", je reiner das Privatvermögen rechtlich als Individualvermögen gilt und ökonomisch factisch als solches fungirt, je mehr gewisse Verpflichtungen, der Hilfeleistung, Armenunterstützung u. s. w., zu Gunsten des Einzelnen an öffentliche Verbände, an Gemeinde und Staat übergehen, m. a. W. je mehr statt der strengen Familien- und Geschlechterordnung der Individualismus im Volksleben Platz greift: desto begründeter im Princip, desto nothwendiger und gerechter in der Praxis wird eine Betheiligung der öffentlichen Körper, besonders des Staats, an der Erbschaft, daher desto gerechtfertigter ein System ausgedehnter Erbschaftssteuern. (S. Baron in Hildebrand's Jahrbüchern B. 26, S. 282 ff.: „Verhältniss der Erbschaftssteuer zum Erbrecht", S. 289; v. Scheel, Erbschaftssteuer, 2. Aufl., S. 31, 37 ff., 46 ff.)

2. Wie vom Standpuncte der Erbordnung aus lässt sich aber auch gerade in einer solchen Entwicklung der Verhältnisse die Erbschaftssteuer billigen und sogar fordern in der Consequenz der früher dargelegten Auffassung des „Erwerbs durch Anfall oder ohne eigene wirthschaftliche Leistung" des Erwerbers.

Das Individuum, das hier nunmehr das hauptsächliche selbständige unterste ökonomische und sociale Glied statt der Familie geworden ist, erwirbt in dieser Weise das, was ihm durch Erbschaft oder Legat, ab intestato nach der allgemeinen Erbordnung oder nach den testamentarischen Bestimmungen des Erblassers zufällt. Für diese Zulassung hat es in der Erbschaftssteuer dem Gemeinwesen einen Antheil abzutreten, was dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Forderung gerechter Steuervertheilung entspricht. Das gilt principmässig allgemein, dem Grade nach und practisch verschieden nur nach dem Verwandtschaftsverhältniss des Erben zum Erblasser, daher allerdings am Wenigsten, aber

Digitized by Google

doch auch in der directen Linie und selbst von den Kindern gegenüber den Eltern, mit welchen letzteren jene schon bisher eine engere ökonomische Gemeinschaft bildeten, wo daher die Kinder an dem Genuss des elterlichen Vermögens Theil genommen haben und der Erbanfall an sie nicht durchaus Neues ihnen zuführt. Diese Erwägung rechtfertigt dann gerade hier niedrigere Steuersätze und überhaupt die Pro-, bez. Degression der Sätze nach der Verwandtschaft, wie sie ausserdem der tieferen ökonomischen und ethischen Begründung des Familienerbrechts entspricht.

B. Einwände.

Nach dem Vorausgehenden ist

1. der eine der beiden hauptsächlichen Einwände gegen Erbschaftssteuern, der rechtliche (oder „rechtspolitische"), dass diese Steuern ein „Eingriff in das Erbrecht" seien, unhaltbar.

Die Erbschaftssteuer hat diesen Character, aber das beweist nicht gegen sie, sondern für die Nothwendigkeit einer richtigen socialökonomischen Gestaltung des Erbrechts. Und die Einführung dieser Steuer ist wieder eine Consequenz des socialpolitischen Gesichtspuncts im Steuer- und Finanzwesen überhaupt.

2. Der zweite Haupteinwand ist ökonomischer Art: man sieht in der Erbschaftssteuer eine „Vermögens-", eine „Kapitalsteuer". Das ist sie allerdings nominell immer und reell für den betroffenen Einzelnen gewöhnlich ebenfalls. Jedoch auch dies beweist noch nichts gegen die Zulässigkeit der Steuer.

Denn eine Kapitalsteuer im einzelwirthschaftlichen Sinne ist nicht nothwendig eine solche im volkswirthschaftlichen und lässt sich der Eingriff in die private Kapitalvertheilung socialpolitisch rechtfertigen. Hierfür ist auf die früheren Erörterungen über die obersten volkswirthschaftlichen Principien der Besteuerung Bezug zu nehmen (§. 133—136). Das ebenfalls gern hervorgehobene Bedenken, eine Erbschaftssteuer werde „vom Sparen abschrecken", ist, solange es sich um mässige Steuersätze — die aber immerhin auch unter nahen Verwandten deshalb noch erheblich höher als die heute üblichen sein könnten — handelt, gerade in den practisch wichtigsten und ethisch wie ökonomisch berechtigtsten Fällen des Erbrechts, eben innerhalb der näheren Verwandtschaft, namentlich in der graden Linie von Ascendenten auf Descendenten, nicht einmal apriorisch, psychologisch haltbar, wird aber auch durch die Erfahrung widerlegt. Eher wird die Erbschaftssteuer auf „vermehrtes Sparen" hinwirken, da der Erblasser, das Familienhaupt, in seinen Sparbestrebungen die Ersetzung der Erbschaftssteuer mit ins Auge fassen wird, was ich gegen Roscher, Geffcken, v. Miaskowski festhalte.

C. — §. 242. Die Einrichtung und Durchführung der Erbschaftssteuern im Einzelnen.

Sie steht mit der principiellen socialökonomischen Auffassung des Erbrechts in enger Verbindung, muss daher auch hier in der allgemeinen Steuerlehre wenigstens in Kürze behandelt werden.

S. darüber Bacher's genannte Schrift mit reichhaltigstem deutschem legislativem Material und durchdachten eigenen Vorschlägen. An dieser Stelle handelt es sich nur um die Grundzüge.

Wird, wie es nothwendig ist, an dem privaten Erbrecht innerhalb einer gewissen Verwandtschafts- und Familiengruppe von Personen und am testamentarischen Erbrecht mit gewissen Be-

Digitized by Google

schränkungen auch im Gesammtinteresse festgehalten, in Uebereinstimmung mit dem überall bestehenden Recht und mit der socialökonomischen Rechtfertigung des privaten Kapital- und Grundeigenthums neben dem Privateigenthum an Gebrauchsvermögen, so ergeben sich für das „öffentliche“ Erbrecht des Staats u. s. w. oder für das System der Erbschaftssteuer folgende Grundzüge, deren principielle Begründung in der „Grundlegung“ und deren weitere finanz- bez. steuertechnische Durchführung in der speciellen Steuerlehre zu erfolgen hat.

1. Das Intestaterbrecht ist mit einem nicht allzu fernen Verwandtschaftsgrade abzuschliessen, über welchen hinaus die Erbschaft unter den Begriff der „erblosen Verlassenschaft“ oder besser direct des „öffentlichen“ Erbrechts des Staats fällt.

S. v. Scheel a. a. O. S. 32. Von modernen Codificationen des Erbrechts schliesst z. B. der Code Napoléon Art. 755 mit dem 12. Grad, das österreichische bürgerliche Gesetzbuch §. 751 mit der 5. Parentel das gesetzliche Erbrecht ab intestato unter Verwandten ab. Die älteren deutschen Rechte schliessen das gesetzliche Erbrecht der ehelichen Sippschaft da, wo die canonischen Eheverbote wegen Blutsverwandtschaft nicht mehr Platz greifen. Vgl. Beseler, Deutsches Privatrecht §. 150. — Bei welchem Grade der Abschluss eintreten soll, wird auch in der Gegenwart mit nach Volks- und Landesverhältnissen zu bestimmen sein, daher nicht gleichmässig. In der directen Linie der Ascendenten und Descendenten ist ein solcher Abschluss nicht so nothwendig, in der Seitenlinie würde mir in unseren Verhältnissen über den Grad der Grossneffen, bez. Grossonkel hinaus ein Intestaterbrecht nicht mehr geboten erscheinen. Auch das Erbrecht der Ehegatten wird nach Landessitten mit zu bestimmen, in Deutschland wohl zu gewähren sein.

2. Einerlei, wie man die Erbschaftssteuer begründet, ob eigenthumspolitisch, ob nur steuerpolitisch, ferner einerlei ob ab intestato nach der gesetzlichen Erbfolge oder in Folge testamentarischer Bestimmung Vermögen übergeht, immer sollten im Princip Erbschaftssteuern eintreten, daher auch für die nächst verwandten Erben. Nur für kleine Erbschaften, Erbantheile oder Legate, namentlich solche, welche bloss in Nutzvermögensobjecten bestehen, aber doch auch für kleine Kapitalien und Grundvermögen, ist es aus socialpolitischen und aus practischen steuertechnischen Gründen statthaft, von der Abgabe abzusehen.

Der practische Hauptmangel, der die geringe Einträglichkeit unserer Erbschaftssteuern mit erklärt, ist die in den deutschen Gesetzen (auch noch dem preussischen vom 30. Mai 1873) übliche Erbschaftssteuerfreiheit der Descendenten und Ascendenten, während in England, Frankreich, Oesterreich und sonst im Ausland gewöhnlich auch die nächsten Verwandten steuerpflichtig sind, wenn auch mit dem kleinsten Satze, öfters 1 %. Für diesen Satz von 1 % möchte ich mich für Descendenten und Ehegatten in Deutschland erklären. Steuerfrei könnte wohl der Betrag unter 500 M. als Erbportion oder Legat in der directen Linie bleiben, sonst etwa 200 M. (in Preussen gesetzlich 150 M.) und noch am Ersten die Erbschaft unter Ehegatten überhaupt wie in England von der legacy duty).

Digitized by Google

3. Die Höhe der Erbschaftssteuer hat sich einmal nach dem Verwandtschaftsgrade, sodann nach der absoluten Höhe des Erbantheils oder Legats zu richten. Die Erbschaften unter den nächsten Verwandten und Familiengenossen (Ascendenten und Descendenten, Ehegatten) sind daher zwar auch zu besteuern, aber mit niedrigen Sätzen, unter entfernteren höher, unter den noch gesetzlich erbberechtigten entferntesten abermals höher und bei den testamentarisch eingesetzten Nicht-Erbberechtigten am Höchsten, der üblichen gesetzlichen Einrichtung entsprechend. Die grossen Erbschaften, bez. (und richtiger) die Erbportionen ferner höher als die kleinen, eine Einrichtung, die in der Praxis zwar nicht mehr immer gänzlich, aber grösstentheils noch fehlt, jedoch dem Wesen des socialpolitischen Steuersystems, dessen Glied die Erbschaftssteuer bildet, entspricht und in der Theorie hie und da befürwortet zu werden beginnt (Schäffle, Bacher).

Die Sätze eines hiernach aufzustellenden Steuertarifs sind natürlich immer etwas willkürlich. Ich möchte den Tarif Bacher's (S. 222) zur besonderen Beachtung empfehlen. Seine Hauptvorschläge sind: 1 % Descendenten, 2 % Ehegatten (zu hoch?) und adoptirte u. dgl. Kinder, 4 % Eltern (zu hoch?), Geschwister, Stiefkinder u. dgl. m., 6 % Grosseltern und entferntere Ascendenten, Kinder vollbürtiger Geschwister, halbbürtige Geschwister u. s. w., 8 % Enkel und entferntere Descendenten vollbürtiger Geschwister u. a. m., 10 % in allen anderen Fällen. Dazu die schon erwähnten Steuern von $^1/_5$—2 % für den 50,000 M., bez. schliesslich 400,000 M. übersteigenden Anfall. Diese Sätze möchten zu spät beginnen, zu niedrig sein und zu wenig steigen. Ich möchte den Zuschlag bei 10,000 M. für die Erbportion (oder Legat) mit 1 % beginnen und ihn ausserdem in Combination mit dem Verwandtschaftsverhältniss, daher eventuell als Zuschlag zu dem allgemeinen Steuersatz eingerichtet sehen, mit Steigerung auf das 2—3fache der Normalsätze bei Portionen von über 100,000 M. und auch wohl noch mit stärkerer Progression bei höheren Summen. Einige Daten im folgenden §. 243.

4. Mit der Erbschaftssteuer wird, schon um Umgehungen zu verhüten und diese Steuer ordentlich wirksam zu machen, eine analoge Schenkungssteuer für Schenkungen unter Lebenden zu verbinden sein, mit ähnlichen Grundsätzen und einem im Ganzen gleichen Tarif, doch mit grösseren Befreiungen. Schenkungen von Todes wegen sind ganz wie Erbschaften zu behandeln.

Die principielle „eigenthumspolitische" Rechtfertigung der Schenkungssteuer ist anders als diejenige der Erbschaftssteuer zu geben, indem das „Schenkungsrecht" allerdings als nothwendiger Bestandtheil des (Privat-) Eigenthumsrechts erscheint. Danach ist die Schenkungssteuer nicht in gleichem Maasse wie die Erbschaftssteuer berechtigt. (S. Grundlegung §. 286 und die Erörterung über die französische Schenkungssteuer Fin. III, §. 242). Die finanzwissenschaftliche Rechtfertigung nach den oben dargelegten Gesichtspuncten, namentlich demjenigen des Princips der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, trifft dagegen auch bei der Schenkungssteuer zu. Erwägungen der practischen Opportunität führen aber wieder zu keinem reinen Ergebniss. Spricht die Nothwendigkeit einer Sicherung der Erbschaftssteuer für die Schenkungssteuer, so die Schwierigkeit, ja die Unmöglichkeit, letztere einigermaassen vollständig, namentlich auch, wenn die Erbschaftssteuer einmal hier eintritt, unter den nächsten Verwandten, dann für Mobiliarvermögen, in der Gegenwart besonders für Werthpapiere

Digitized by Google

(Inhaberpapiere!) durchzuführen, mehr gegen sie. In dieser Beziehung sind die Erfahrungen in Frankreich, auch die dortigen statistisch zu verfolgenden Ergebnisse, lehrreich (s. Fin. III, §. 242, 243). Dennoch wird, in Einklang mit der neueren Entwicklung der Gesetzgebung, die Schenkungssteuer als Complement der Erbschaftssteuer gefordert werden müssen. Schenkungen unter nächsten Verwandten, auch von Ascendenten an Descendenten, daher namentlich Ausstattungen, Abfindungen u. dgl. können dann nicht steuerfrei bleiben, wenn es mit Recht auch Erbschaften hier nicht sind. Aber, um lästige und doch nicht genügend wirksame Controlen zu ersparen, wird man immerhin in den Befreiungen auf höhere Werthbeträge als bei der Erbschaftssteuer gehen dürfen. Nachträgliche Controlen müssten namentlich beim Todesfall des Schenkers und beim Erbgang eintreten, m. E. hier, wie bei der Einkommen- und Vermögenssteuer von Amts wegen.

D. — §. 243. Die neuere europäische Erbschaftsbesteuerung.

Auch hier ist für Einzelnes auf die specielle Steuerlehre zu verweisen. Im dritten Bande der Finanz wurde die britische (S. 266—276) und die französische (§. 241—245) etwas näher dargestellt und kritisirt. Auf die Behandlung der französischen Steuer sei auch für allgemeinere Fragen verwiesen. Vgl. über Frankreich auch Leroy-Beaulieu I, 489 ff. (kritisch, aber ohne Gewinnung eines richtigen principiellen Standpuncts zur Frage) und Mathieu-Bodet, finances françaises II, ch. 18 (über die Frage des Schuldenabzugs, der, als principwidrig bei einer „Besitzwechselsteuer", von ihm verworfen wird, was hier zur Ergänzung meiner Ausführungen a. a. O. dienen mag). Des Zusammenhangs wegen wurden neuere Gesetze oben in §. 31 in der Uebersicht über die Rechtsgebühren mit erwähnt. S. ferner manches Bezugliche in der Specialliteratur über diese Steuer, besonders in v. Scheel's genannter Schrift; dann im Finanzarchiv II, 876 (auch Statistik) und sonst über einige Staaten; ferner den bundesräthlichen Commissionsbericht von 1878 und jetzt für die Gesetzgebung der deutschen Einzelstaaten namentlich die Schrift von Bacher, mit dem beachtenswerthen Unificirungsvorschlage.

Diese Besteuerung ist im Ausland im Ganzen kräftiger als in Deutschland entwickelt und nimmt daher nach ihrem Ertrage dort eine erheblich bedeutendere Stelle unter den Steuern ein als bei uns, so vor Allem in Grossbritannien und Frankreich, aber auch in Italien, Belgien, Holland, Oesterreich u. a. L. Der Grund liegt vornemlich in der Mitbesteuerung der directen Linie, namentlich der Kinder, wenn auch mit niedrigeren Sätzen, desgleichen der Ehegatten, dann in auch sonst höheren Steuersätzen und in schärferen Controleinrichtungen, welche letzteren sich zum Theil aus der Verbindung mit anderen Steuereinrichtungen, wie besonders in Frankreich mit dem Enregistrement, ergeben. Die Progression der Steuersätze mit der Entfernung der Verwandtschaft des Erben (und Legatars) zum Erblasser, daher niedrigste Sätze für Descendenten (wenn sie nicht überhaupt wie in Deutschland frei sind), höchste für Nichtverwandte, findet sich allgemein. Ganz kleine Beträge sind meist steuerfrei. Progression nach Höhe der Erbschaft, bez. der Erbportion, des Legats besteht dagegen noch sehr selten (in England Degression bei der probate duty für Beträge unter 1000 Pf. St., die höheren entrichten 3 %). Mobil- und Immobil-, Intestat- und testamentarische Erbschaft wurden nicht überall gleich behandelt (England), doch geht die neuere Tendenz auf Gleichheit der Steuersätze (England, Frankreich). Die meist mit der Erbschaftssteuer verbundenen Schenkungssteuern haben gewöhnlich, aber nicht immer (Frankreich), denselben Tarif. Manches Eigenthümliche einzelner Länder erklärt sich aus der geschichtlichen und mitunter verbliebenen (Frankreich, Italien, Oesterreich) Verbindung mit Stempel, Gebühren, Enregistrement. Doch mehrfach jetzt Ablösung davon (England, Deutschland).

Die in mancher Hinsicht bedeutendste und eigenthümlichste Entwicklung hat diese Besteuerung in Grossbritannien genommen. Sie setzt sich hier aus einem 3—4gliedrigem System verschiedener Steuern zusammen, welches nur historisch und in Verbindung mit dem britischen Privatrecht betrachtet verständlich ist (s. Fin. III, S. 266 ff. und den Aufsatz von Leser, Tubinger Zeitschrift 1881), manche Besonderheiten, fast Sonderbarkeiten enthält, indessen doch allmählich und bis in die jüngste Zeit hinein (1888) mehr und mehr zu einem organischen Ganzen ausgebildet worden ist. So ist die Erbschaftssteuer eine wichtige vermögenssteuerartige Ergänzung der directen Staatsbesteuerung geworden, die doch vornemlich die wohlhabenderen und reicheren Classen trifft (Fin. III, S. 271). Die directe Linie wird überhaupt und dann

Digitized by Google

noch von den speciell nach der Verwandtschaft abgestuften beiden Steuern mitgetroffen (1 %, Ehegatten dagegen frei; andere Sätze 3, 5, 6, 10 %). Schuldenabzug ist erst neuerdings gestattet. Steuerfrei jetzt 100 Pf. St. (früher 20).

In Frankreich ist die umfassende und hohe Erbschafts- und Schenkungssteuer keine selbständige Steuerart, sondern ein Glied des grossen Enregistrement-Systems. Daraus erklärt sich auch ihre Einrichtung, namentlich ihre Behandlung als eine Unterart der Besitzwechselabgaben und mit in Folge dessen — wie aus fiscalischen Rücksichten — der Grundsatz der Besteuerung des „rohen Erbschaftswerths", d. h. der Nichtabzug der Lasten und Schulden vom steuerpflichtigen Werth, eine Bestimmung, welche besonders bei verschuldetem Immobiliarnachlass drückend ist. Die Gewährung dieses Schuldenabzugs ist öfters angeregt und verlangt, aber bisher nicht durchgesetzt worden. Sie wurde auch als mit dem Princip der Besitzwechselabgaben in Widerspruch stehend abgelehnt (s. Mathieu-Bodet a. a. O., meine Fin. III, S. 586). Das spräche aber nur dafür, wie in anderen Ländern, die Steuer überhaupt vom Enregistrement ganz abzutrennen und sie selbständig nach ihren eigenen richtigen Principien auszugestalten. Die Steuersätze sind die hohen des Enregistrements und durch die Kriegszuschläge noch gesteigerten, der Normalsatz (wozu jetzt 25 % Zuschlag) 1 % für directe Linie, 3 für Ehegatten, 4, 5, 7, 8 für andere Verwandte und schliesslich 9 % für Nichtverwandte, mit weiteren Complicationen des Tarifs, in der Schenkungssteuer zum Theil etwas andere Sätze (s. Fin. III, S. 524, 527, mit Statistik, auch §. 243 ff. daselbst). Die Erträge stecken in denjenigen des Enregistrement, lassen sich aber in der Specialstatistik des letzteren ausscheiden. — Die Steuer vom Vermögen der todten Hand (s. oben S. 584 und Fin. III, §. 206) ist zum Theil auch ein Ersatz für die Erbschaftssteuer.

Auch in Italien besteht die Erbschafts- und Schenkungssteuer in Verbindung mit dem Enregistrement, doch mehr verselbständigt. Die Steuersätze gehen von 1.44 % (directe Linie), 3.60 (Gatten), auf 6, 7.2, 9.6, 10.8, 12 % (letzterer Satz für die entferntesten Verwandten und Nichtverwandte). (S. Sachs Italie, p. 361, Alessio, sistema tributario, II, 59 ff., 87 ff.) Auch hier eine Ersatzsteuer vom Vermögen der todten Hand.

Aehnlich haben Belgien, Niederlande ergiebige Erbschaftssteuern, in Weiterbildung der französischen Besteuerung des Enregistrementsystems (s. über Niederlande van der Borght im Finanzarchiv V, 1069 ff.).

In Oesterreich ist die Erbschafts- und Schenkungssteuer ebenfalls in dem „Gebühren"-System von Vermögensübertragungen ganz enthalten (Normalsteuersatz, jetzt mit 25 % Zuschlag, 1 % für directe Linie und Gatten, 4 % für andere Verwandte bis incl. Geschwisterkinder, 8 % in allen anderen Fällen. Bei Schenkungen derselbe Tarif. Dazu in beiden Fällen 1½ % vom Werth unbeweglicher Sachen). Dabei Schuldabzug. Frei Beträge bis 50 fl. „Gebührenäquivalent" für Besitz der todten Hand.

Auch Russland hat neuerdings eine eigene Erbschafts- und Schenkungssteuer eingeführt.

Im Deutschen Reich ist der Gedanke einer Uebertragung der Erbschaftssteuer auf das Reich (1878) nicht verwirklicht worden. Die geringe finanzielle Bedeutung der Steuer in den Einzelstaaten, das Bedürfniss einer Unification der Particularsteuern würde eine solche Uebertragung begünstigt, andererseits der Zusammenhang mit Gebühren-, Verkehrssteuern, Einrichtung der directen Steuern, und mit der Verwaltungsorganisation sie erschwert haben. Für alles Einzelne und die Verschiedenheiten der Gesetze — jetzt mehrfach selbständige „Erbschafts- und Schenkungssteuergesetze", mitunter auch nur „Erbschaftssteuergesetze" (Preussen, Sachsen, Baiern, Würtemberg, Hessen, auch mehrere Kleinstaaten), abgetrennt vom allgemeinen Gebühren- und Stempelwesen — s. Bacher's Schrift (Verzeichniss der 1886 in Deutschland geltenden Gesetze daselbst S. 70 ff.). In Elsass-Lothringen gilt die französische Gesetzgebung noch, doch mit der jüngst (1889) eingetretenen Modification des Lasten- und Schuldenabzugs vom steuerpflichtigen Werth. Abgesehen von letzterem Lande sind in den deutschen Staaten Erbschaften in directer Linie bisher allgemein frei, unter Ehegatten fast allgemein (eine Ausnahme: Baden). In der Seitenlinie regelmässig Steuer, auch schon unter Geschwistern, und dann steigende Sätze bis zu gewissen Graden der Entfernt-Verwandten und Nichtverwandten, Minimum 1—5, Maximum 8—10 %, mit verschiedenen Zwischenstufen (s. die übersichtliche Zusammenstellung der Tarifsätze im Finanzarchiv II, 296). (Preussen 2, 4, 8 %.) Steuerobject

Digitized by Google

regelmässig der Activbetrag der Erbschaft. Gewisse kleine Beträge meist steuerfrei. Legate an Hausstandsgenossen mehrfach durch weitere Steuerfreiheit oder mässigeren Steuersatz begünstigt.

4. Abschnitt.

II. Die Besitzbesteuerung.

§. 244. Vorbemerkungen und literarische Nachweisungen.

Die in der neueren Theorie ziemlich vernachlässigten und, wo sie behandelt wurden, eher abgelehnten „allgemeinen Vermögenssteuern" (s. Rau, II, §. 402 bis 404, im Ganzen abweisend, ältere Vorschläge von Kröncke, Anleitung S. 21 und Ueber Grundsätze einer gerechten Besteuerung Abhandlung 1; Mathy, Vorschläge über die Einführung einer gerechten Vermögenssteuer in Baden, Karlsruhe 1831) sind in neuester Zeit in der deutschen Theorie wieder mehr und sympathisch besprochen worden. So befürwortet sie namentlich Neumann in der progressiven Einkommensteuer und zum Theil wohl in Folge der von ihm ausgehenden Anregungen auch Andere, so Gutachter des Vereins für Socialpolitik und überhaupt dieser Verein in der Eisenacher Versammlung 1876 in den Verhandlungen über die Einkommensteuer. S. u. A. Gensel's Gutachten („Personalbesteuerung", Schriften des Vereins für Socialpolitik Nr. 3, 1873, S. 41 ff. („sobald die Einkommensteuer ein gewisses Maass erreicht hat, werde man genöthigt sein, sie mit einer Vermögenssteuer zu combiniren"). Derselbe in seinen Thesen zu seinem Referat auf der Versammlung von 1873, Nr. 2 c und in dem Referat selbst S. 21, 26 des betreffenden Berichts (Verhandlungen von 1875, Nr. 11 der Schriften, Leipzig 1875). Aehnlich Held, als Correferent, eb. S. 36, These 2 und S. 32. Ebendaselbst, etwas abweichend, Neumann, S. 46 ff., Nasse, S. 52. Beschlossen wurde: „eine in den unteren Stufen progressive allgemeine Einkommensteuer in Verbindung mit einer allgemeinen Vermögenssteuer als haupsächlichste directe (Staats-) Steuer" zu empfehlen. S. 69.

Auf diese Strömung zu Gunsten der Vermögenssteuer hat wohl eingewirkt: in steuertechnischer Hinsicht das ungünstige, allerdings theilweise begründete Urtheil über die Ertragssteuern und die Misslichkeit, anderswie, z. B. durch höheren Steuerfuss des Renteneinkommens oder durch Luxussteuern, den Besitz passend in Gemässheit seiner grösseren Leistungsfähigkeit zu treffen; in principieller Hinsicht die Hinneigung zur höheren (progressiven) Besteuerung des grösseren und namentlich des grösseren Besitzeinkommens, sowie zur Mitbesteuerung des grösseren, luxusartigen Nutzvermögens der reicheren Classen, was allerdings schon dem Einkommenbegriff der neueren Theorie entsprach. Ich stimme in allen diesen Beziehungen dem, was man zu Gunsten gerade der Vermögensbesteuerung ausgeführt hat, im Ganzen bei. Nur kann ich die steuertechnischen Vorzüge nicht ganz so hoch schätzen und meine wieder, dass die principielle Rechtfertigung einer höheren Besteuerung des Besitzeinkommens als des Arbeitseinkommens mittelst der Vermögenssteuer eben von der Annahme des socialpolitischen Besteuerungsstandpuncts überhaupt abhängt. Vom Standpunct der Befürworter der Vermögenssteuer aus (Neumann und die Anderen) scheint mir die ganze Frage folgerichtig zu einer Frage der steuertechnischen Zweckmässigkeit zusammenschrumpfen zu müssen, was aber nicht immer deutlich hervortritt.

Ausser den Genannten s. auch Maurus, Freiheit in der Volkswirthschaft, Heidelberg 1873, S. 179 ff. und derselbe, Besteuerung, S. 115 ff. Roscher, Fin. §. 75 (mit einigen weiteren literarischen Nachweisungen in den Noten). Er meint, wo nicht ein gut erhaltenes System von Ertragssteuern bestehe, sei die regelmässige Verbindung von Einkommen- und Vermögensteuer der beste Weg zur höheren Belastung des fundirten Einkommens. Schäffle (Steuerpolitik S. 355) sieht wie ich in der Wahl nomineller Vermögenssteuern wesentlich nur eine technische Zweckmässigkeitsfrage von geringer Bedeutung für unsere Verhältnisse. Cohn (Fin. §. 352—357) behandelt die Besitzbesteuerung verhältnissmässig eingehend, mit besonderer Bezugnahme auf die schweizer Verhältnisse, auch mehrfach eigenthümlich und beachtenswerth, mit einer, wohl schweizerischen Eindrücken mit zuzuschreibenden gewissen Sympathie. Er betrachtet sie, übrigens doch ähnlich wie ich, nach vier Seiten: als ersatzweise Besteuerung des Vermögens bei ausbleibendem Ertrag, als Besteuerung

Digitized by Google

des Gebrauchvermögens neben dem werbenden, als stärkere Belastung des Vermögenseinkommens und als Forderung eines reellen Theils des Vermögens für ausserordentliche Zwecke des Gemeinwesens (als „reelle Vermögenssteuer", worüber wir oben in §. 134, 136 schon handelten).

In der Praxis hat die Vermögenssteuer im Alterthum, im Mittelalter, besonders in Städten, hie und da auch in neuerer Zeit als Extrasteuer, z. B. in Finanznöthen, eine Rolle gespielt (s. Fin. III, S. 21, 23, §. 28, 34, 38, 39, S. 99, 109, und sonst passim). Nicht unwichtige Beispiele der neuesten Zeit liefern die Cantone der Schweiz (s. Neumann, Einkommensteuer, S. 184, Cohn, Fin. S. 480) und die Einzelstaaten der nordamericanischen Union, Vorbilder, welche auch auf die neueste Bewegung in der deutschen Theorie wohl mit von Einfluss waren. S. die oben S. 25 genannten Schriften von Patten, Ely und Schwab. Auf die deutsche Praxis der Gegenwart hat sich bisher die Anregung zu allgemeinen Vermögenssteuern in der Theorie noch nicht von Einfluss gezeigt.

Vermögenssteuern auf specielle einzelne Vermögensobjecte, besonders sogenannte directe Luxussteuern sind in der neueren Theorie ebenfalls wohl mitunter, aber seltener empfohlen, überhaupt sehr wenig genauer behandelt worden. (S. Rau II, §. 425, 427, Daten in den Noten.) Eine allgemeinere Befürwortung finden Luxussteuern als Consumtionsabgaben, jedoch nur ausnahmsweise als directe Aufwandsteuern in der fleissigen und umsichtigen Monographie von v. Bilinski, die Luxussteuern als Correctiv der Einkommensteuer, „finanzwissenschaftlicher Beitrag zur Lösung der socialen Frage", Leipzig 1875; s. daselbst S. 141 ff., wo nur vier directe Luxussteuern (auf Wohnung, Bedienten, Equipagen und Pferde, Hunde) verlangt werden. Ueber Bilinski's sonstige Auffassung und Forderungen s. die Notizen in den späteren Abschnitten von der Gebrauchsbesteuerung. Eine gute und reichhaltige Uebersicht über die bisherige literarische Erörterung giebt Bilinski S. 30 ff. im Anfange seines Werks auch über die Luxussteuer in der Praxis. Für umfassende Besteuerung des Verbrauchs der Artikel des Genusses und Luxus auch Maurus, Besteuerung S. 319 ff., Eisenhart, Besteuerung, S. 169, 181 ff. Hier geht dann die Frage wie bei Bilinski in diejenige der Gebrauchsbesteuerung über. Darüber unten §. 249, 256. Ich kann principiell die Luxussteuern (auch die directen) ebenso wie die Vermögenssteuern billigen, steuertechnisch sind mir directe Luxussteuern von zweifelhaftem Werth, jedenfalls von mässiger practischer Bedeutung. Ueber die betreffende gegenwärtige Besteuerung in England Fin. III, §. 155, 156, in Frankreich §. 305—308.

I. — §. 245. Nominelle und reelle Besitzbesteuerung.

Die Besitzbesteuerung kommt

A. einmal als ein Mittel zur reellen Besteuerung des Einkommens in Betracht, ist also dann eine nominelle oder dient als Bemessungsgrundlage der Besteuerung: als steuertechnisches Hilfsmittel der Erwerbsbesteuerung zur Lösung der Aufgaben derselben mittelst eines anderen Verfahrens, indem vom Besitz auf den Erwerb, die Erwerbsfähigkeit und die Steuerfähigkeit zurückgeschlossen wird. Mit Ausnahme des Falls der Erbschaftssteuer, welche auch zu den nominellen Besitzsteuern gehört, ist die Besitzbesteuerung in der Regel nur eine solche nominelle und soll das gewöhnlich auch nur sein. Mit ihr haben wir uns im Folgenden vornemlich zu beschäftigen.

B. Doch kann sie absichtlich oder unabsichtlich eine reelle werden, wo der Besitz die eigentliche Steuerquelle wird.

So die Erbschaftssteuer, in gewissen Fällen die Verkehrssteuer (Besitzwechselabgabe), die Steuer auf den Conjuncturengewinn, so aber auch allgemeine

Digitized by Google

Vermögenssteuern in dem allerdings sehr seltenen Fall, dass eine solche Steuer nach ihrer bedeutenden Höhe und auch wohl nach ihrer Veranlagungs- und Erhebungsart nicht aus dem Einkommen entrichtet werden kann.

Auch eine Besitzsteuer als reelle Vermögenssteuer ist nach dem Früheren nicht schon an sich immer unzulässig.

Denn eine reelle Besteuerung des einzelwirthschaftlichen Vermögens ist nicht unbedingt eine solche des volkswirthschaftlichen Vermögens und lässt sich in Staatsnothlagen und auch sonst unter Umständen (§. 134—136) vom socialpolitischen, wenn auch nicht vom rein finanziellen Besteuerungs-Standpuncte (§. 159) aus billigen. Ferner kann ausnahmsweise auch eine reelle Besteuerung des Volksvermögens vorkommen (§. 132). Nothwendig wird aber immer sorgfältig zu prüfen sein, ob die stets seltene Eventualität einer reellen Vermögenssteuer wirklich vorliegt, was im Allgemeinen nur in Betreff der schon betrachteten Fälle der Erbschaftssteuer und der Besteuerung von Spiel- und von gewissen Conjuncturengewinnen, welche dem angelegten Vermögenswerth hinzu wachsen, zu sagen ist; sodann, ob die nominelle Besitzsteuer nicht wider die Absicht des Gesetzgebers zu einer reellen wird, was natürlich möglichst verhütet werden muss.

Die nominelle Besitzbesteuerung ist als steuertechnisches Hilfsmittel der Erwerbsbesteuerung schon in den vorangehenden Abschnitten ausdrücklich oder implicite mehrfach mit berührt worden. Es sind aber noch einige weitere Ausführungen über sie zur Ergänzung an dieser Stelle nothwendig, welche namentlich ermitteln sollen, ob und welche steuerpolitischen Zielpuncte durch sie sich etwa zweckmässig und eventuell besser als durch andere Steuern, z. B. die Ertragssteuern, erreichen lassen.

Die Untersuchung über die reelle Besitzbesteuerung ist in den früheren Erörterungen über die Wahl der Steuerquelle (§. 130 ff.), über die Auffassung der Gerechtigkeitsgrundsätze der Besteuerung vom socialpolitischen Standpuncte aus (§. 159 ff.), dann in den letzten Abschnitten in den Betrachtungen über die Verkehrs- (§. 225 ff.), die Conjuncturengewinns- (§. 234 ff.) und die Erbschaftssteuern (§. 241 ff.) im Wesentlichen schon geführt worden.

II. — §. 246. Formen der nominellen Besitzbesteuerung.

Dieselbe kann in vier Formen vorkommen.

A. Einmal, indem sie die Gesammtheit des Besitzes (Eigenthums) einer Person (Wirthschaft) ins Auge fasst: dann erscheint sie als allgemeine Vermögenssteuer.

B. Zweitens kann sie den ererbten Besitz im Augenblick des Erbesübergangs, bez. der Erbesantretung treffen: dann nimmt sie die Gestalt der Erbschaftssteuer an.

C. Oder sie knüpft sich drittens an gewisse Kategorieen des Besitzes, nemlich

1. je an das Productivvermögen (Kapital) oder an das Gebrauchsvermögen einer Person je in seiner Gesammtheit oder

2. an die einzelnen Ertragsquellen, welche das Productivvermögen umfasst, insbesondere an den Boden, die Gebäude, das bewegliche oder das Geldkapital, und von den beiden Abtheilungen des Gebrauchsvermögens speciell an das Nutzvermögen: dann fungirt sie als partielle Vermögenssteuer immer je für eine dieser Kategorieen oder deren Unterarten.

Digitized by Google

D. Endlich viertens: sie trifft ganz specielle einzelne Objecte des Nutzvermögens: so namentlich als sogenannte directe Luxussteuer, aber gelegentlich auch in dem einen oder anderen sonstigen Falle.

A. — §. 247. Die Besitzbesteuerung als allgemeine Vermögenssteuer. Hier wird die Steuer nach dem Werthe des Vermögens bemessen und dieser Werth durch Anschläge oder auf Grund von Declarationen festgestellt.

Steuern dieser Art sind früher vielfach, in Städten wie in Territorien und Staaten, vorgekommen, finden sich auch neuerdings noch oder wieder in der Praxis (Schweiz, Nordamerica) und sind mitunter in der Theorie gerade für moderne Verhältnisse empfohlen worden (Neumann). S. die Citate in den Vorbemerkungen dieses Abschnitts, auch diejenigen aus Band III der Fin.

1. Durch eine solche Steuer lässt sich im rein finanziellen Steuersystem die allgemeine (nominelle) Einkommensteuer in Bezug auf die besitzenden Classen mit durchführen, indem man aus dem Vermögen auf das Einkommen zurückschliesst: mitunter auch heute, so in ländlichen Verhältnissen, wie in früheren Zeiten allgemein; mitunter nicht unpassend, aber doch gegenwärtig wohl nur ausnahmsweise.

In Fällen, wo das Einkommen schwer zu ermitteln ist, kann eine allgemeine Vermögenssteuer, für welche man wenigstens gewisse Anhaltspuncte öfters leichter gewinnt, z. B. in der Art und Grösse des Nutzvermögens, bei ländlichem Grundvermögen wohl erwünscht Hilfe gewähren. Auch können Anschläge des Vermögens und Declarationen darüber wohl häufig leichter und zuverlässiger als über Ertrag und Einkommen erlangt werden. Aber die einzelnen Vermögensobjecte sind doch in sehr ungleichem Grade schwer oder leicht zu ermitteln und der Rückschluss auf Ertrag oder Einkommen bleibt ebenfalls oftmals misslich. Eine allgemeine Vermögenssteuer als allgemeine Einkommensteuer der Besitzenden möchte daher doch nur selten räthlich sein. Neben einer solchen macht sie doppelte Mühe und empfiehlt sich wohl nur unter Umständen im folgenden Falle.

2. Sie kann nemlich im socialpolitischen Steuersystem neben einer allgemeinen Einkommensteuer zum Zweck der höheren Besteuerung der besitzenden Classen ganz passend in Betracht kommen.

Hier erfüllt sie dieselbe Aufgabe wie die directen Luxussteuern und wie Verbrauchssteuern (eventuell mit entsprechend höherem Steuerfusse) auf Genussmittel der Wohlhabenderen und principiell besser, weil sie gleichmässiger als diese Steuern wirkt. Auch dieselbe Aufgabe wie ein System der Ertragsbesteuerung, mit dem die Renteneinkommen etwa noch besonders besteuert werden; im Ganzen zwar wohl, trotz der Mängel der Ertragssteuern, kaum besser, aber doch so, dass diese allgemeine Vermögenssteuer mitunter vor solchen Steuern Vorzüge haben könnte. Ein Vorzug ist es z. B., dass sie das sonst leicht unbesteuert bleibende Nutzvermögen mit trifft, welches Personen höheren Wohlstands öfters auch in relativ grösserem Betrage besitzen.

Namentlich muss dieser Weg der höheren Besteuerung der Besitzenden aber mit dem anderen sich bietenden verglichen werden, diese Personen durch einen höheren Steuerfuss der allgemeinen Einkommensteuer für das „Einkommen aus Besitz" stärker zu belasten. Wenn man bei letzterer Steuer, dem richtigen Einkommenbegriff gemäss, eine „fictive Rente" des Nutzvermögens zum steuerpflich-

Digitized by Google

tigen Einkommen schlägt, so hat der erste Weg der Vermögenssteuer keinen principiellen Vorzug vor dem anderen. Aber in der Praxis kann er Vortheile bieten, weil er im Publicum verständlicher, auch steuertechnisch einfacher ist, indem man dabei gerade der Schwierigkeit, eine solche Berücksichtigung des Nutzvermögens bei der Einkommensteuer unmittelbar eintreten zu lassen, überhoben wird.

Wird einmal das socialpolitisch richtige Princip angenommen, Renten- oder Besitzeinkommen höher als Arbeitseinkommen zu besteuern, so darf daher wohl die Verbindung einer allgemeinen Vermögenssteuer zu diesem Zweck mit der Einkommensteuer ernstlich erwogen werden.

3. Eine allgemeine Vermögenssteuer lässt sich theilweise mit als Objectbesteuerung wie die Ertrags- oder Ertragsquellenbesteuerung behandeln. Sie vermag dann Aufgaben zu lösen, für welche die Einkommensteuer als Subjectbesteuerung nicht ausreicht und sonst Ertragssteuern nothwendig würden.

(S. §. 170, 174.) Hier kann es, namentlich wenn diese letzteren fehlen, in Frage kommen, ob man nicht statt ihrer auf eine solche Vermögenssteuer recurrirt, da diese steuertechnisch vielleicht einfacher herzustellen und bei ihrer Ausdehnung auf alle Vermögensbestandtheile, auch im Nutzvermögen, mitunter noch geeigneter ist, als Objectbesteuerung zu dienen. Besässen wir in unseren Staaten nicht meistens ausgebildete Ertragssteuern, so würden gewisse Bedürfnisse der Staats- und mehr noch der Communalbesteuerung auf solche Vermögenssteuern hindrängen, so in den practisch häufigen und wichtigen Fällen, dass der Ort, wo ein Vermögensobject (namentlich eine Realität) liegt und wo der Eigenthümer wohnt, verschiedene sind (§. 170).

In Bezug auf die zweite Form der Besitzsteuer, die Erbschaftssteuer kann auf das Frühere verwiesen werden (§. 241 ff.), so dass wir uns gleich zur dritten Form wenden:

B. — §. 248. Die Besitzbesteuerung als partielle Vermögenssteuer. Auch hier wird die Steuer nach dem ermittelten Werth der Kategorieen von Vermögensobjecten, auf welche sich die Besteuerung beziehen soll, bemessen.

1. Bei dem Productivvermögen einer Person oder Wirthschaft, welches durch die Steuer in seiner Gesammtheit oder in Bezug auf die einzelnen Ertragsquellen erfasst werden soll, wird dann wieder von dem Werth auf den Ertrag geschlossen. Die Besitzsteuer erscheint hier als das indirecte Verfahren der Ertragsermittlung im Gegensatz zu dem directen Verfahren in der gewöhnlichen Ertragsbesteuerung.

Bei der Grund-, der Gebäude- und der Zinsrenten- oder der i. e. S. sogenannten „Kapitalsteuer“, selbst bei der Gewerbesteuer kommt jenes indirecte Verfahren mitunter vor, theils selbständig, theils zur Ergänzung des directen Verfahrens, wie dies in der speciellen Steuerlehre näher angegeben werden wird. Die Besitzsteuer kann hier vor der directen Ertragsermittelung Vorzüge haben, so z. B. beim Grund und Boden den der einfacheren und sichereren Feststellung des Werths („Verkehrswerths“) als des Reinertrags, zum Theil deshalb, weil man sich dort an objective Momente, an Thatsachen des Verkehrs selbst, welche nicht so schwer zu ermitteln sind (Kaufpreise), hält. Aber das Missliche bleibt immer der Schluss vom Werth auf den Ertrag, wie sich gerade beim Grundstück, auch bei Geldkapitalien (Werthpapieren u. dgl.)

Digitized by Google

am Deutlichsten zeigt. Im Ganzen wird die Besitzsteuer hier doch wohl nur allgemeiner empfohlen werden können, wenn es an einer sorgfältigen Ertragssteuer fehlt; sodann eben als Hilfsverfahren (eventuell als Hauptverfahren) zur Einrichtung der Ertragssteuer.

2. Bei dem Nutzvermögen einer Person oder Wirthschaft hat die Besitzsteuer dagegen berechtigtermaassen eine grössere Bedeutung und empfiehlt sich daher ganz wohl, aus den oben schon angedeuteten Gründen (§. 247 unter 2).

Denn hier kommt kein reeller Ertrag im gewöhnlichen Sinne vor, sondern nur jene „fictive Rente", welche allerdings in den Genüssen und Genussmöglichkeiten des Nutzvermögens liegt, aber sich rechnerisch nur ziemlich willkürlich bestimmen lässt. Der Werth dieses Nutzvermögens ist dagegen etwas Concretes und nicht allzu schwierig für Besteuerungszwecke zu ermitteln. Auch im rein finanziellen Steuersystem ist nun die Mitbesteuerung des Einkommentheils, welchen die Genüsse u. s. w. des Nutzvermögens darstellen, in der socialpolitischen Besteuerung sogar die Höherbesteuerung dieses Theils als eines aus Besitz herrührenden Einkommens geboten. Hier kann daher eine Besitzsteuer auf das Nutzvermögen ein verhältnissmässig einfaches und zweckmässiges Mittel neben der Einkommensteuer zur Erreichung dieses Ziels sein. Man wird dadurch mitunter die reicheren und reichsten Classen für die in ihrem grossen und verschiedenartigen Nutzvermögen liegende Steuerfähigkeit recht passend zur Besteuerung heranziehen. Nicht zu übersehen ist übrigens, dass die Besitzsteuer vom Nutzvermögen, von dem gesammten, wie hier, oder von einzelnen Objecten, wie in der folgenden Form, eigentlich zugleich eine Gebrauchsbesteuerung ist, welche eventuell auch durch eine andere Form dieser letzteren verwirklicht werden kann. Die Besitzsteuer erscheint aber auch von diesem Gesichtspunct aus betrachtet nicht ungeeignet.

C. — §. 249. Die Besitzbesteuerung als Steuer auf einzelne Objecte des Nutzvermögens, besonders als directe Luxussteuer. Hier werden diese Objecte beim Besitzer auf Grund von vorschriftsmässigen Declarationen oder amtlichen Nachforschungen mit periodisch (jährlich) wiederkehrenden Steuersätzen belegt. Gerade hierbei erscheint die Steuer als Gebrauchssteuer. Die Erörterungen in den folgenden Abschnitten beziehen sich daher auf sie mit. Principiell lässt sie sich sowohl vom rein finanziellen als vom socialpolitischen Standpuncte aus billigen, soweit überhaupt eine Gebrauchsbesteuerung einzelner Gegenstände zu rechtfertigen ist. Practisch und steuertechnisch möchte sie nur ausnahmsweise räthlich sein.

1. Der Besitz von einzelnen solchen Objecten weist auf Einkommen, daher auf Steuerfähigkeit hin, derjenige bestimmter Arten solcher Gegenstände („Luxussachen") auf höheres Einkommen, in beiden Fällen eventuell auf Besitzeinkommen. An und für sich kann man daher die rein finanzielle, proportionale und die socialpolitische, progressive und das Besitzeinkommen höher belastende Einkommenbesteuerung durch eine solche Besitzsteuer verwirklichen. Ob und wie weit genügend, das hängt von der richtigen Auswahl der Objecte und der richtigen Höhe der Steuersätze

Digitized by Google

ab. In beiden Hinsichten ist eine ziemlich weitgehende Willkür unvermeidlich. Deshalb erscheint uns eine andere Besteuerung, welche demselben Ziel der Einkommenbesteuerung zustrebt, zweckmässiger, mindestens die vorerwähnte Form der Besitzsteuer des ganzen Nutzvermögens.

2. Steuertechnische Gründe führen zu demselben Ergebniss.

Jene Willkür in der Auswahl der Steuerobjecte und in der Höhe der Steuersätze ist steuertechnisch ein grosser Uebelstand. Die Besteuerung verlangt behufs Veranlagung oder Controle ein leicht besonders lästiges Eindringen in die Privatverhältnisse, das nicht einmal durch ein günstiges finanzielles Resultat beschönigt wird. Denn wegen der Willkür in der Wahl der Objecte und wegen der leicht drohenden Einschränkung des betreffenden Besitzes sind hohe Steuersätze, deswegen und wegen der meist geringen Verbreitung solchen Luxusconsums ist wieder ein hoher Steuerertrag ausgeschlossen.

Es steht an und für sich nichts im Wege, auch einzelne Gegenstände des Productivvermögens, z. B. gewisse Bestandtheile der Betriebseinrichtungen, Maschinen u. dgl. mit Steuersätzen zu belegen. Auch dies ist eine Form der Besitzsteuer, welche gelegentlich vorgekommen ist und auch wohl noch vorkommt. Eine solche Steuer erscheint dann aber wieder nur als ein, meist ziemlich rohes Verfahren zur indirecten Ermittelung des Ertrags einer Unternehmung, indem aus dem Besitz solcher Objecte auf den Umfang des Geschäfts u. s. w. zurückgeschlossen wird, wie z. B. bei der mit nach solchen Merkmalen veranlagten Gewerbesteuer.

Die weitere Beurtheilung kann auf die Darstellung der Ertragsbesteuerung in der speciellen Steuerlehre verschoben werden.

Es ergiebt sich aus dem Vorausgehenden, dass die selbständige Bedeutung der nominellen Besitzbesteuerung doch im Ganzen nur gering ist. Bloss als allgemeine Vermögenssteuer, welche in Nothzeiten als Extrasteuer dient, dann im socialpolitischen Steuersystem und als partielle Vermögenssteuer des gesammten Nutzvermögens auch im rein finanziellen Steuersystem würde sie grössere Wichtigkeit erlangen.

5. Abschnitt.

III. Die Gebrauchsbesteuerung oder die vornemlich sogenannte indirecte Besteuerung.

A. Ihre Arten und Formen.

§. 250. Vorbemerkungen und literarische Nachweisungen.

Die Finanztheorie hat bisher in ihrer Beurtheilung der Verbrauchssteuern, des Haupttheils der von mir sogenannten Gebrauchsbesteuerung, gewöhnlich zwei nahe liegende Fehler nicht genügend vermieden. Diese Steuern sind einmal leicht als unentbehrlich, wenigstens da, wo es sich, wie in unseren modernen Staaten, um die Deckung eines grossen Staatsbedarfs handelt, nachzuweisen und nicht minder lassen sich bei ihnen schwere Verstösse gegen die obersten Steuerprincipien, besonders gegen die gerechte Steuervertheilung, unschwer aufdecken, namentlich, wenn man sich an die üblichsten, und aus practischen Gründen wenigstens in gewissem Umfang nothwendigsten Arten dieser Steuern hält.

Der eine Fehler der Theorie liegt nun darin, dass man sich mit der Praxis wegen der Unentbehrlichkeit dieser Steuern über jene Verstösse zu leicht hinwegsetzt oder sich durch optimistische Annahmen in Betreff der ausgleichenden Wirkung der

Digitized by Google

Ueberwälzung darüber täuscht oder — täuschen will und so namentlich das Ziel gerechter Steuervertheilung grossentheils und jedenfalls mehr, als es nöthig ist, aus den Augen verliert. Der zweite Fehler besteht umgekehrt in der Hinwegsetzung über die Unentbehrlichkeit und über die entwicklungsgesetzmässige Begründung dieser Steuergattung in der modernen Welt, indem aus jenen Verstössen gegen die Steuerprincipien, besonders gegen die gerechte Steuervertheilung ein unbedingtes Verdict gegen die ganze Gattung abgeleitet wird. Die Neigung zu dem erstgenannten Fehler findet man in der soit-disant practischen Richtung mancher neueren eclectischen Finanztheoretiker, in Deutschland auch bei Rau, sogar, implicite wenigstens, bei den „Socialpolitikern", besonders bei Held, aber im letzten Grunde selbst noch bei Stein, trotz der scheinbar sehr abweichenden Auffassungen des letzteren. Der zweite Fehler tritt bei jenen theoretischen Nationalökonomen hervor, welche die Verbrauchssteuern allein für sich, ohne Zusammenhang mit der sonstigen Besteuerung und ohne Rücksicht auf die geschichtlichen Bedingungen der Entwicklung dieser Steuergattung beurtheilen: er findet sich schon vor den Physiokraten und A. Smith bei einzelnen Theoretikern, dann bei vielen und bedeutenden Nationalökonomen und Finanzschriftstellern der Smith'schen Schule, ausserdem bei radicalen Politikern und neuerdings daher besonders bei den Socialisten.

Ein Hauptvertreter letzterer Richtung ist Lassalle. Seine Auffassung ist bei aller ihrer Einseitigkeit tiefer und grossartiger, als diejenige der sonstigen Gegner der Verbrauchssteuern. Sie steht in Zusammenhang mit einer bedeutsamen geschichtsphilosophischen Betrachtung des ganzen Steuerwesens, welche zwar auch sehr einseitig, aber keineswegs schlechtweg unrichtig ist. Dadurch wird es gerechtfertigt, Lassalle als den bedeutendsten neueren Gegner der Verbrauchssteuern anzusehen und auf ihn mehr Gewicht als auf irgend einen anderen Gegner dieser Steuergattung zu legen. Er fasst dabei auch so ziemlich Alles zusammen, was die Nationalökonomen und Politiker vom Standpunct der Gerechtigkeit aus gegen diese Besteuerung einwenden. Warum hat Stein Lassalle gar nicht berücksichtigt?

Es handelt sich hier namentlich um zwei literarische Auslassungen Lassalle's. Er hat zuerst in einem Vortrag im Berliner Handwerkerverein, der unter dem Titel „Arbeiterprogramm. Ueber den besonderen Zusammenhang der gegenwärtigen Geschichtsperiode mit der Idee des Arbeiterstands" in Zürich 1863 erschienen ist, die Frage der indirecten Steuern kurz berührt (S. 26 ff.). Wegen dieser Ausführungen, als geeignet, „die besitzlosen Classen zum Hass und zur Verachtung gegen die Besitzenden öffentlich angereizt zu haben", gerichtlich angeklagt und in erster Instanz verurtheilt, hielt er dann in der Appellationsinstanz vor dem Königlichen Kammergericht in Berlin eine Vertheidigungsrede, die unter dem Titel „Die indirecte Steuer und die Lage der arbeitenden Classen" ebenfalls in Zürich 1863 erschienen ist (136 S.). Diese Schrift ist bei aller tendenziösen und gutgläubigen Uebertreibung, die ihr den Character einer Parteischrift giebt, doch von erheblichem Werth. Sie ist zugleich mit einem umfassenden geschichtlichen und namentlich literargeschichtlichen Material ausgestattet, so dass sie in letzterer Hinsicht wohl das vollständigste Repertorium von Ausführungen hervorragender Nationalökonomen und Finanztheoretiker und Politiker von Bodin, Boisguilbert, Forbonnais an bis auf die neueste Zeit gegen die Verbrauchssteuern bildet (S. 14 ff.).

Lassalle bringt, ungleich tiefer als irgend ein anderer Gegner oder Anhänger der Verbrauchssteuern, die Entwicklung der letzteren in Zusammenhang mit der Entwicklung der Geschichte der modernen Gesellschaft und ihrer Classen. Einzeln freilich schon früh vorkommend, besonders in den Städten, in den letzten Jahrhunderten sich ausdehnend, im 17. und 18. Jahrhundert von der absoluten Staatsgewalt des unaufgeklärten und aufgeklärten Despotismus weiter entwickelt, sind sie in der „staatsbürgerlichen Periode" oder in der ökonomischen Periode der „Vorherrschaft des beweglichen Kapitals" (der „Bourgeoisie") zu einem Haupttheil der practischen Staatsbesteuerung ausgebildet worden. Oder wie Lassalle, allerdings bereits übertreibend, wörtlich in seiner ersten Rede (S. 27, zweite Rede S. 6) sagt: „. . . der Betrag aller indirecten Steuern (wie er mit vielen Anderen die Verbrauchssteuern nennt), statt die Individuen nach Verhältniss ihres Kapitals und Einkommens zu treffen, (wird) seinem bei Weitem grössten Theile nach von den Unbemittelten, von den ärmeren Classen der Nation gezahlt. Nun hat zwar die Bourgeoisie die indirecten Steuern nicht eigentlich erfunden; sie existirten schon früher. Aber

Digitized by Google

die Bourgeoisie hat sie erst zu einem unerhörten Systeme entwickelt und ihnen beinahe den gesammten Betrag der Staatsbedürfnisse aufgebürdet." Letztere Uebertreibung erklärt sich zum Theil daraus, dass Lassalle in unzulässiger Weise (bei der Grundsteuer unter Hinweis auf eine hier irrige Lehre Ricardo's) auch die Grundsteuer als eine „auf den Getreidepreis abgewälzte und somit definitiv von den Getreideconsumenten bezahlte" (die oben S. 353 erwähnte, in officiellen Kreisen auch bei uns vertretene Theorie), ferner die Gewerbesteuer, die gesammten Justizkosten (unter Absehen vom Gebührenelemente darin) zu den „indirecten" Steuern rechnet (Gerichtsrede S. 7, 97), was dann an der preussischen Steuerstatistik ausgeführt wird.

Der richtige Kern in Lassalle's Auffassung, für den ihm der „Autoritätenbeweis" auch vollständig gelingt, ist, dass durch die wichtigsten der üblichen Verbrauchssteuern eine relative Steuer-Ueberlastung der unteren Classen herbeigeführt wird, welche sich durch Ueberwälzung in keiner Weise genügend ausgleicht (Gerichtsrede S. 36 ff.). Darin liegt eine unbestreitbare Verletzung der Gleichmässigkeit der Besteuerung. Von diesem Gesichtspunct aus haben auch so zahlreiche Nationalökonomen gegen diese Steuern Bedenken geäussert und mitunter die Beseitigung dieser Abgaben, bez. die Ersetzung derselben durch directe Schatzungen u. dgl. verlangt. (Bei Lassalle a. a. O. finden sich hier, allerdings mit besonderer Auswahl der polemischen, seinem Zweck dienenden Kraftstellen der Autoren, reichere literarische Ausweise als sonst irgendwo, S. 14 ff. S. auch Rau II, §. 406, Note a; Stein 4. A., II, 200 ff.) Die Nationalökonomen heben dabei gewöhnlich auch die sonstigen Nachtheile der Verbrauchssteuern, ihre Verstösse gegen die volkswirthschaftlichen Interessen und gegen die Grundsätze richtiger Steuerverwaltung hervor. Die Physiokratan, wie Quesnay selbst, mussten schon von ihrem principiellen Standpuncte aus vollends die Verbrauchs- oder indirecten Steuern verwerfen. A. Smith (b. V, ch. 2, sect. 2, in einem Abschnitt des 4. Artikels, „taxes upon consumable commodities", Asher II, 399 ff.) urtheilt streng über diese Steuern, wenn er ihren Einfluss auf die nothwendigsten Lebensmittel mit dem Einfluss eines unfruchtbaren Bodens oder eines schlechten Klimas vergleicht und über die Ueberwälzung denkt er in dem practisch wichtigsten Falle nicht optimistisch. Von einer Steuer auf die von ihm sogenannten necessaries of life nimmt er an, dass sie, wie directe Lohnsteuern, wenigstens nach einiger Zeit zu einer Lohnerhöhung und schliesslich zu höheren Waarenpreisen für den Consumenten führe. Steuern auf andere, von Smith luxuries of the poor genannte Artikel bewirken nach ihm aber nicht nothwendig eine Erhöhung des Arbeitslohns. (Lassalle's Citate aus Smith, Indirecte Steuern S. 21 ff., nach der französischen Uebersetzung von Garnier sind etwas tendenziös herausgesucht). J. B. Say hebt den stark umgekehrt progressiven Character der Verbrauchssteuer scharf hervor (cours complet d'économie politique, VIII partie, ch. 4); ähnlich Sismondi in seinen nouveaux principes II, l. 6, ch. 6 (2. ed. p. 210 ff. „le riche échappe à presque tous les impôts sur sa consommation; réduire tous les impôts à celui sur la consommation c'est ramener le système féodal, où le noble et le riche ne payent rien", aus der Table analytique II, 485). Aehnlich auch Deutsche. So besonders scharf Lotz, Handbuch III, 175 (Kraftstellen bei Lassalle, Indirecte Steuer S. 25 ff.). Von älteren Finanzschriftstellern Eschenmaier, über die Consumtionssteuern, Heidelberg 1813, Kröncke, Grundsätze N. 3, v. Liechtenstern, Aphorismen und Notizen über wichtige Zweige des Finanzwesens, Altenburg 1821, S. 31, v. Ulmenstein, über die Vorzüge und Mängel der indirecten Besteuerung, Düsseldorf 1831. Von Neueren s. Pfeiffer, Staatseinnahmen II, 342—367, der Typus der liberalen Oekonomik in dieser Frage: besonders gegen die Verbrauchssteuern die ungleiche Belastung des Einzelnen, die theure Erhebung, die Reizung zur Umgehung geltend gemacht und im Schlussurtheil „aufs Entschiedenste die Aufhebung der Verbrauchssteuern und besonders der indirecten unter ihnen" verlangt (S. 364), — freilich nur als Ziel, das nicht sofort zu erreichen sei.

Jener anderen Richtung in der Literatur und in der Praxis, welche sich mit den Verbrauchssteuern mehr oder weniger gut abfindet oder sich selbst mit ihnen befreundet und dieselben besonders befürwortet, muss man den Vorwurf machen, dass sie die hervorgehobene Schattenseite dieser Steuern zu leicht nimmt und nicht genügend auf Ausgleichungsmittel, besonders im Gebiet der directen Erwerbsbesteuerung, sinnt. Das Richtige liegt auch hier in der Mitte zwischen den Ansichten und Forderungen der

Digitized by Google

unbedingten Gegner und der zu willfährigen und zu optimistischen Anhänger dieser Steuern.

Man wird nemlich Lassalle's und der Socialisten Auffassung der indirecten Verbrauchssteuern, als derjenigen Steuerform, durch welche die besitzende Classe im Zeitalter der Vorherrschaft des mobilen Kapitals die formell aufgegebene und gesetzlich aufgehobene Steuerfreiheit reell im Wesentlichen wieder herstelle, doch nur in beschränktem Maasse als richtig zugeben können, auch wenn man nicht zu den Anhängern der optimistischen Ueberwälzungstheorie der indirecten Lohnsteuern gehört. Lassalle selbst imputirt der „Bourgeoisie" nicht den bewussten nackten Egoismus in diesen Dingen. Er macht nur mit Recht geltend, dass jede auf die Staatsgesetzgebung Einfluss gewinnende Classe gleichsam instinctiv ihr Classeninteresse vertritt und deshalb den Besitzenden heutzutage die Verbrauchssteuern viel sympathischer als directe Einkommen- und ähnliche Steuern sind. In diesem Umfang ist die Auffassung wohl richtig und psychologisch begründet, auch durch manche Thatsachen bestätigt (Frankreichs Steuerpolitik, besonders auch seit 1871, freilich im Ganzen schwerlich anders möglich gewesen, wie ich in Fin. III, §. 350 nachgewiesen habe. Auch vielfach, besonders in amtlichen Kreisen und bei einzelnen politischen Parteien zu günstige Beurtheilung der Verbrauchssteuern in Deutschland seit 1878). Es ist dieselbe Erscheinung, als wenn die nicht-besitzenden Classen progressive Einkommensteuern u. dgl. wünschen (s. oben §. 111, 121 über „sociale" Steuerkämpfe).

Aber Lassalle's geschichtliche Begründung der Entwicklung der Verbrauchssteuern ist eine einseitige und seine ganze Theorie enthält daher auch eine wesentliche Lücke. Der Erklärungs- und Rechtfertigungsgrund der Zunahme der Gesammtbesteuerung und der absoluten und relativen Vermehrung der Verbrauchssteuern liegt in der Steigerung des öffentlichen Bedarfs und des Nationaleinkommens, sowie in einer derartigen Differenzirung des letzteren, dass auch den unteren arbeitenden Classen ein Betrag davon zufällt, welcher bei der erforderlichen grösseren Gesammtbesteuerung nicht unbedingt unbesteuert bleiben kann. Das Einkommen des einzelnen „Arbeiters" ist für die Besteuerungen unwesentlich, das Einkommen der Gesammtheit der unteren Classen bildet aber eine so grosse Quote vom Volkseinkommen, dass es in der Regel mit besteuert werden muss. Das Einkommen einer grossen Zahl von Personen und Familien der unteren Classe enthält auch einen gewissen, wenngleich kleinen Betrag „freien" Einkommens, wie sich gerade aus den Consumtionsverhältnissen, zumal den neueren (Genuss- und Reizmittel, Getränke, Tabak, Kaffee, Thee, Zucker u. s. w.) mit ergiebt. Dieser Betrag kann nach dem Princip der Leistungsfähigkeit mit besteuert werden. Ohne dass ferner hier die früher abgewiesene falsche Anwendung des Princips von Leistung und Gegenleistung stattfände (§. 179 ff.), ist doch in der Frage der Verbrauchsbesteuerung, als eines Hauptmittels zur Besteuerung der unteren Classen, auf den inneren Grund der Zunahme des Finanzbedarfs hinzuweisen, aus der wieder die Nothwendigkeit höherer Besteuerung hervorgeht: die Gemeinwirthschaft übernimmt immer mehr Thätigkeiten und führt sie immer besser aus und zwar wesentlich auch mit im Interesse der unteren Classen. Ein Punct, der von Lassalle ganz bei Seite gesetzt, dagegen namentlich von Stein, nur in etwas abweichender Formulirung, sachlich aber übereinstimmend, mit Recht für die Frage der Verbrauchsbesteuerung als wichtig, ja als entscheidend hervorgehoben wird: Stein (4. A. II, 172 u. a. a. Stellen) verlangt mit Recht als Ersatz der Steuerzahlung die Reproductivität der Steuer in den Leistungen der Verwaltung. Hier ist nun auch für die unteren Classen an alles das zu erinnern, was gerade der moderne Staat und seine Communen direct und indirect für die ganze Bevölkerung und vielfach speciell für die unteren Classen leisten: Unterrichts-, Sanitäts-, Armen-, Verkehrswesen u. s. w., aber auch „Sicherheitswesen" kommt in Betracht, wenn man nur bedenkt, in welchem Maasse die innere und äussere Sicherheit im Staate gegenüber den Gewaltthaten und Kriegszügen früherer Perioden auch dem „Arbeiter" zu Gute kommen. Der moderne Staat hat diese Aufgaben an sich genommen, er braucht dafür Mittel zur Kostendeckung und wenn er selbst durch eine manches Unbillige enthaltende Verbrauchsbesteuerung diese Mittel auch den unteren Classen mit abnimmt, so verbessern diese durch eine solche rechtlich geordnete regelmässige Contribution ihre Lage immer noch wesentlich gegen früher. Man darf nicht übersehen, dass hier vielfach nur ein Theil der älteren Frohnden und Grundabgaben, Schutzgelder u. dgl. für die Schutzgewährung an

Digitized by Google

den Grund- und Schutzherrn in die neue Form der Staatssteuer verwandelt wird. Zur Berichtigung und zur Ergänzung von Lassalle's Auffassung ist es nothwendig, dies zu beachten.

Von dem hier gegen Lassalle vertretenen Gesichtspunct aus möchte die Verbrauchsbesteuerung und zwar gerade eine solche von nothwendigen wie von Luxus-Arbeiterconsumptibilien (Salz, Petroleum, Tabak, Branntwein) sogar noch ein besonderes Hilfsmittel bieten, um wichtige ökonomische Probleme der Arbeiterfrage leichter ihrer Lösung entgegen zu führen. So erscheint z. B. selbst die Salzsteuer (ähnlich die Branntwein- und Schanksteuer, das Tabakmonopol) sofort in anderem Lichte, wenn man etwa aus ihrem Ertrage die Mittel zur Garantie und Dotation eines umfassenden Arbeiterversicherungswesens zur Verfügung stellte. Der steuertechnische Vorzug der „indirecten" vor der „directen Erhebung" liesse sich dabei einmal unmittelbar in einer Angelegenheit fundamentalsten Arbeiterinteresses verwerthen: Fürst Bismarck's, von mir durchaus gebilligte und nach seinem Wunsch 1881 ff. im öffentlichen Leben vertretene, aber nicht von mir herrührende Idee, das Tabakmonopol in Deutschland einzuführen, aber es rechtlich, als „Patrimonium der Enterbten", patrimonium pauperum nach Bismarck'schem Gedanken und Ausdruck, festzulegen. M. E. der grossartigste „socialpolitische" Gedanke des eisernen Kanzlers, der leider von ihm nicht mit seiner sonstigen Energie verfolgt und festgehalten wurde. Denn durch ein solches Mittel löst man das weitere Problem, den Lohn (bez. die ihn mitbildende Versicherungsleistung an den Arbeiter) mit der Productivität steigen zu lassen (Rodbertus). Mein schon in der ersten Auflage (S. 491) und noch früher geäusserter Gedanke, Salzsteuern so zu verwenden, beruhte auf demselben socialpolitischen Princip. (Vgl. über die Idee des „Patrimonium der Enterbten" meine Bemerkungen in der Abhandlung Versicherungswesen, in Schönberg's Handbuch 2. A. II, S. 835 und in der Tübinger Zeitschrift 1887, S. 117, 679.) Nicht identisch, aber verwandt ist der unten geäusserte Gedanke der „Consumregelung" des Arbeiters durch Verbrauchssteuern.

§. 251. Statt in der obigen oder in ähnlicher Weise die entwicklungsgesetzmässige Begründung der Verbrauchssteuern zu liefern, haben die Anhänger der letzteren die gar nicht zu bestreitenden Mängel dieser Steuerart beschönigt oder ignorirt und es so versäumt, die richtigen Forderungen zur Ergänzung des ganzen Steuersystems und zur Ausgleichung jener Mängel zu stellen. Der blosse Hinweis auf die „practische Unentbehrlichkeit" ist keine genügende wissenschaftliche Begründung. Die Beweisführung der mehr oder weniger bedingten oder unbedingten Anhänger der Verbrauchssteuern bedarf deswegen ebensowohl eine Einschränkung als diejenige der Gegner.

Von Früheren s. z. B. Sonnenfels, Fin. §. 165 ff., Jacob, Fin. I, §. 683 ff. (geht von der practischen Unmöglichkeit aus, mit der Einkommensteuer allein bei starken öffentlichen Bedürfnissen auszureichen), Fulda §. 202 ff.; v. Malchus, Fin. I, §. 60, 61, S. 283—299 (Vorführung der Gegengründe gegen Verbrauchssteuern und Versuch der Widerlegung, aber bei manchem Richtigen gewiss nicht mit dem von Stein II, 201 gerühmten Erfolg, dass „seit dieser Zeit kein ernstlicher Zweifel gegen diese Steuern mehr erhoben worden sei"; der alte bequeme, aber grossentheils unrichtige Verlass auf Ueberwälzung auf die Reichen (s. unten §. 272) ist auch Malchus' Einwand gegen den Vorwurf einer Ueberlastung der unteren Classen durch die Verbrauchssteuern, S. 289); Hoffmann, Steuer, S. 245 ff. (sehr kurz und ohne principielle Begründung); M'Culloch, taxation p. 148; Mill, princ. b. V, ch. 4 u. 6.

Auch die Beweisführung von Rau und anderen neueren Finanztheoretikern befriedigt nicht. Rau (II, §. 406—424) sieht in den von ihm mit Vorliebe sogenannten Aufwandsteuern nur einen anderen Weg zur Besteuerung des Einkommens, als mittelst der Schatzungen (§. 406). In der Erörterung über das Verhältniss der Steuer zu den Einkünften (§. 407) tritt ein klares Urtheil nicht hervor, doch ist Rau's vorsichtige Zurückhaltung in der günstigen Beurtheilung dieser Steuern nicht zu verkennen. Er schliesst: „. . . . es ist nicht zu erwarten, dass auch die sorgfältig abgefassten Gesetze über die Aufwandsteuern eine vollkommen gleichförmige Belastung aller Familien nach ihrer Steuerfähigkeit bewirken." Nach verschiedenen Erörterungen über die volkswirthschaftlichen und finanziellen Wirkungen der Verbrauchssteuern, wobei kaum haltbare Meinungen über den Zusammenhang zwischen der Verbrauchsbesteuerung und dem Sparen und Kapitalbilden (§. 408) unterlaufen, kommt in §. 415

Digitized by Google

gleichwohl das Ergebniss: „Die Erfahrung hat die Unschädlichkeit der nach geläuterten Grundsätzen angelegten Aufwandsteuern, ihre Verträglichkeit mit den Fortschritten des Wohlstands und ihre Zweckmässigkeit in den meisten Staaten dargethan." Nicht selten von den practischen Anhängern dieser Steuern geäusserte Ansichten, aber schlechterdings so gar nicht zu beweisende Sätze. Rau meint dann in §. 416: „bei den gegenwärtigen Zuständen im Steuerwesen sei es nützlich, die Aufwandsteuern neben den Schatzungen bestehen zu lassen, um durch eine Verbindung beider Gattungen die unvermeidlichen Fehler und Nachtheile einer jeden zu verringern". Darauf kommen §. 417 ff. einige, im Ganzen richtige, aber nicht ausreichende Grundsätze für die Einrichtung der Aufwandsteuern. In Betreff der Ueberwälzung urtheilt auch Rau §. 421, 422 skeptisch, selbst in Bezug auf Steuern auf die nöthigen Lebensmittel und meint, dass auch da, wo die Ueberwälzung gelingt, sie nicht ohne bedenkliche Folgen sei. Diese ganze Behandlung der wichtigen Frage ist, wie Stein II, 201, richtig bemerkt, bei allem Zutreffenden und Beachtenswerthen, das sie enthält, doch durchaus ohne festes Princip über das Wesen und die wahre Steuerquelle dieser Steuerart. Aehnliches gilt von der auch sonst nichts Bemerkenswerthes bietenden Behandlung von Umpfenbach, 1. A. I, §. 99 ff., worin über die Bedenken in Betreff der ungleichen Belastung hinweg gegangen wird. — v. Hock betrachtet die Verbrauchssteuern nur vom Standpunct der steuertechnischen Zweckmässigkeit aus als einen Ersatz der Personalsteuer der unbemittelteren und als eine Ergänzung der Einkommensteuer der wohlhabenderen Classen (S. 82, 152): ganz richtig, aber ohne ausreichende principielle Begründung und anderseits Begrenzung des Verbrauchssteuersystems.

In Hinsicht auf die principielle Begründung liegt nun wieder ein unverkennbarer Fortschritt in dem Kern der Stein'schen Ansicht (besonders 4. A. II, 170 ff.), dass „die indirecte (worunter er hier trotz seiner abweichenden Terminologie wesentlich die Verbrauchssteuer versteht) Steuer die Besteuerung der Arbeit sei". Nur hat Stein diese eigentlich ziemlich einfache Auffassung, die von keinem anderen Autor oder Practiker ganz verkannt werden konnte, in unnöthig weitläufiger Weise mit einem Aufwand schwer verständlicher und doch ganz entbehrlicher Dialectik entwickelt, so dass diese sachlich vielfach richtigen Partieen in formeller Hinsicht zu den schwerst geniessbaren des ganzen Werks gehören. Hier wird wirklich wieder einmal von ihm Einfaches höchst unnütz complicirt. Für sachlich falsch und bedenklich halte ich ferner Stein's ebenfalls noch zu weitgehende Hinwegsetzung über den Einwand der „Ungleichmässigkeit" und der Ueberlastung der unteren Classen. Die an sich richtige Ausbildung der „Genusssteuer", die Auswahl der Steuerobjecte und die rationelle Bestimmung der Steuerfüsse helfen nicht allein ab, zumal Stein selbst wiederholt die Unmöglichkeit zugestehen muss, durchgreifend zwischen den Artikeln zu unterscheiden, welche der „Verzehrungssteuer" auf Nahrungsmittel und der „Genusssteuer" angehören (4. A. II, 182 ff., anderseits 179). Vielmehr muss gerade, soweit Verbrauchssteuern für die Deckung des Finanzbedarfs unentbehrlich sind und eine Ueberlastung gewisser Classen und Personen (Familien!) durch sie anzunehmen ist, ohne dass man sich auf Ueberwälzung verlassen kann, eine Ausgleichung durch Maassregeln in der Erwerbs- und Besitzbesteuerung, im Steuerfuss der Einkommensteuer u. s. w. erfolgen (s. unten §. 290). Für steuertechnisch unrichtig und auch principiell nicht geboten halte ich ferner Stein's wiederum dialectisch abgeleitete Consequenz, dass die Verzehrungssteuer durch eine directe Classensteuer (die „directe Form der indirecten Besteuerung als Einkommensteuer" —! wie sie Stein in der Consequenz seiner absonderlichen Terminologie nennt!) ersetzt werden müsse, wo denn der preussische Vorgang besonders gepriesen wird (4. A. II, 189 ff., 207, 231 ff.). Die preussische Erfahrung spricht nicht hierfür. Stein unterschätzt S. 233 ff. die steuertechnischen Schwierigkeiten einer solchen directen Steuer der Arbeit erheblich. S. unten §. 263. Gerade die „Erfahrungen", die man in Preussen mit den unteren Stufen der Classensteuer in administrativer, steuertechnischer Hinsicht gemacht hat, haben 1873 und 1883 zur Aufhebung dieser Steuer, wenigstens als Staatssteuer, bis zu 420, bez. 900 M. geführt und der Ausdehnung der Verbrauchssteuern im Reich Vorschub geleistet.

Unter den neueren Schriften über Steuerwesen, welche sich näher mit der Verbrauchsbesteuerung beschäftigen, verdient auch wegen einer eigenthümlichen principiellen Begründung und Empfehlung gewisser Arten von Verbrauchssteuern, nemlich der hohen Brannntwein- und Tabaksteuer, die vorzügliche vergleichend-

Digitized by Google

finanzstatistische Arbeit von Ph. Gerstfeldt, Beiträge zur Reichssteuerfrage (Leipzig 1879) trotz ihres vornemlich practischen Inhalts hier in der allgemeinen Steuerlehre besonders hervorgehoben zu werden. Gerstfeldt stellt keine neue Ansicht auf, sondern eine gerade in Betreff der Branntweinsteuer öfters von der Gesetzgebung angenommene, aber er führt sie beachtenswerth aus. Er sucht die Verbrauchssteuerobjecte nach ihrer grösseren und geringeren Schädlichkeit und Unschädlichkeit zu classificiren und verlangt eine möglichste Freigebung unentbehrlicher Objecte (Salz), eine nur niedrige Besteuerung absolut unschädlicher Genussmittel (Zucker, Kaffee, Thee), eine höhere der relativ unschädlichen (Bier, Wein) und eine sehr hohe der „relativ schädlichen" (Branntwein und Tabak). Bei einer Vergleichung der Besteuerung Deutschlands und des Auslands wird dann namentlich die früher so überaus niedrige deutsche Tabak- und Branntweinbesteuerung beklagt. Indessen beruht jene Classification doch etwas auf subjectiver Auffassung und behandelt auch den Branntweinconsum zu unbedingt als schädlich, wie von Conrad (Jahrbücher 1879, II, 307) mit Recht entgegnet wird. Namentlich aber wird der sittenpolizeiliche Gesichtspunct hierbei zu einseitig betont und übersehen, dass, selbst wenn er ganz richtig und das dabei erstrebte Ziel ganz sicher erreichbar wäre, hier immer doch eine bedenkliche Verletzung der Gleichmässigkeit der Besteuerung bei der zu hohen Tabak- und Branntweinsteuer bleibt: ein von Gerstfeldt mit Unrecht ganz bei Seite gesetzter Gesichtspunct. Möglich sogar, dass bei der sehr hohen Branntweinsteuer der Säufer sich nicht nur physisch und psychisch, sondern zugleich auch ökonomisch ruinirt, gerade wegen der Steuer. Die einseitige Hervorhebung des sittenpolizeilichen Gesichtspuncts in diesen Dingen hat auch sonst ihre Bedenken, bei aller theilweisen Richtigkeit. S. unten §. 265.

Dagegen möchte ein verwandter Gesichtspunct auch in der Theorie der Verbrauchsbesteuerung mehr Beachtung verdienen, als ihm bisher zu Theil geworden ist, nemlich die Benutzung dieser Besteuerung und namentlich einiger ihrer Glieder, welche sich zu diesem Zweck passend auswählen und ausgestalten lassen, mit als Mittel zur Regelung des Consums von Individuen und Classen (untere, Arbeiter) und damit zugleich zur Ausübung eines gewissen Sparzwangs, um so die Mittel speciell für solche allgemeinere öffentliche, welche den unteren Classen vornemlich, oder für solche besondere Zwecke zu gewinnen, welche diesen Classen wesentlich ausschliesslich zu Gute kommen, so in Angelegenheiten des Arbeiterversicherungs-, des Schul- und Bildungs-, des Sanitätswesens u. dgl. m., nicht für allgemeine Staatszwecke: zugleich ein verwandter Gesichtspunct, wie der oben in Betreff der Salzsteuer, des Tabakmonopols angedeutete. Gewiss, soweit die Steuer den Preis für den Consumenten vertheuerte, trügen letztere, also die unteren Classen die betreffende Last, aber sie trügen sie leichter als in der Form directer Steuern oder specieller Beiträge für einen Sonderzweck (z. B. für Arbeiterversicherung), indem auch hier wieder der steuertechnische Vorzug der „indirecten" vor der „directen" Steuer in der Verbrauchssteuer hervorträte. Die letztere würde in diesen Fällen dem zweiten der früher unterschiedenen Steuerzwecke, dem „socialpolitischen" dienen und demnach unter den zweiten Steuerbegriff fallen (s. §. 82, 83, S. 207, 210): sie griffe regulirend in die Verwendung des Einzeleinkommens ein.

In der Literatur ist bis in die jüngste Zeit und vielfach noch in der Gegenwart Seitens der theoretischen und practischen Anhänger wie Gegner der Verbrauchssteuern der Beweis regelmässig unter der Annahme geführt worden, dass der Preis des betreffenden Verbrauchssteuerartikels voll und ganz um die Steuer oder den Zoll steige, wenn nicht um noch mehr (anderweite Versteuerungsspesen, Zinsen des ausgelegten Steuerbetrags u. s. w.). Obwohl ich bereits in der ersten Auflage an verschiedenen Stellen diese Annahme als eine zu unbedingte erkannt und bezeichnet hatte, war doch auch meine damalige Argumentation immer noch zu allgemein von dieser Annahme ausgegangen. Hier haben mich nun seitdem die Fortschritte auf dem Gebiete der Ueberwälzungslehre und Alles, was zu diesen Fortschritten führte, so auch die politischen Debatten über Zölle und innere Verbrauchssteuern, zu der Ansicht gebracht, dass doch auch bei der allgemeinen kritischen Erörterung der indirecten Verbrauchsbesteuerung von vornherein die practische Bedingtheit jener Annahme noch mehr mit zu berücksichtigen sei. Ich verweise dafür jetzt auf die Behandlung der Ueberwälzungslehre in dieser zweiten Auflage (S. 332 ff.), und speciell für den beregten Punct auf die Ausführungen des §. 139 (namentlich auf S. 338).

Digitized by Google

Hiernach muss eigentlich bei der Beurtheilung ein doppelter Standpunct eingenommen werden: einmal, dass der Preis ganz oder theilweise um Steuer oder Zoll steige, zweitens, dass dies nicht oder nicht völlig geschehe und mehr oder weniger, eventuell gänzlich Steuer und Zoll von anderen Personen, als den Consumenten, nemlich von Producenten, Frachtführern, Zwischenhändlern, „vom Ausland" u. s. w. getragen werde. Die frühere Kritik der Verbrauchssteuern litt hier unter derselben Einseitigkeit wie die ältere Ueberwälzungstheorie. Die nunmehrige Berichtigung dieser Einseitigkeit darf aber nicht wieder, wie es mitunter bei zu unbedingten Anhängern der indirecten Verbrauchssteuern, besonders bei Politikern, geschehen ist, zu der neuen Einseitigkeit führen, dass alle Bedenken gegen diese Steuern wegfielen, wenn der Preis nicht um die Steuer steige. Denn einmal hat sich das in den Erörterungen über Ueberwälzung wieder als eine viel zu unbedingte Generalisation und eine Erhebung von blossen Möglichkeiten zu Gewissheiten erwiesen und sodann würden, selbst wenn die Steuer nicht auf den Consumenten, sondern auf andere Personen fiele, eine Menge Bedenken entstehen, nur andere als die im entgegengesetzten Falle obwaltenden. Im Folgenden wird immer noch als Grundlage der Argumentation in dem Problem der Verbrauchsbesteuerung die Ueberwälzung auf den Preis angenommen, aber anderseits auch der entgegengesetzten Annahme Rechnung getragen werden.

In der deutschen allgemeineren Finanz- und Steuerliteratur der neuesten Zeit (oben §. 6, 11) wird die Verbrauchsbesteuerung nunmehr auch principieller behandelt, als ehedem. Aber die Unterscheidung der beiden eben genannten Kategorieen von Fällen kommt dabei doch nicht so zur Geltung, wie es mir nothwendig erscheint. Am Wichtigsten sind auch hier wohl Schäffle's Ausführungen in seiner Steuerpolitik (S. 358 ff.). Die Fähigkeit zur individualisirenden Selbstbelastung und Selbstentlastung u. s. w., welche Schäffle den von ihm sogenannten „indirecten" Steuern überhaupt nachrühmt (s. oben S. 246), wird bei den Verbrauchssteuern, welche doch auch für Schäffle die Hauptart indirecter Steuern bilden, folgerichtig noch besonders gefunden: eine Auffassung, gegen welche freilich dieselben Bedenken wie gegen den allgemeinen Schäffle'schen Gedanken überhaupt verbleiben. — Vocke (Abgaben) wird nach der leitenden Idee seines Werks den Verbrauchssteuern weder im Ganzen, noch im Einzelnen gerecht und sieht sie, von seinem Standpuncte aus folgerichtig, nur als historisch relativ berechtigt und begründbar an, nicht absolut (vgl. z. B. S. 521). Ich bin auch durch seine Ausführungen nicht bewogen worden, meine principielle Auffassung dieser Steuern fallen zu lassen oder nur irgend zu ändern (s. Vocke's Werk S. 503 ff.). — S. ferner Schall, Abhandlung Aufwandsteuern im Schönberg'schen Handbuch, 2. A. III, in der Einleitung. Robert Meyer, Principien §. 61, 62, Roscher, Fin., 3. B., 3. Kap., auch 4. und 5. Kap. (auch hier doch zu wenig principielle Behandlung). Cohn, Fin. §. 358—372.

Für die im Folgenden nur mit zu streifende, sonst in die specielle Steuerlehre gehörige steuertechnische Seite der indirecten Verbrauchsbesteuerung sind die einzelnen Probleme, welche durch die Entwicklung der Productionstechnik und der Steuerformen hervorgerufen sind, besonders wichtig. So in beiderlei Beziehung die Fragen der inländischen (Rüben-)Zucker- und der Branntweinsteuer, nicht in gleichem Maasse, aber doch auch, der Biersteuer; in Betreff der Wahl der Steuerform speciell die Frage der Tabakbesteuerung (Monopol, andere Formen), der Salzsteuer. Aus der Literatur gehört daher diejenige, welche sich mit diesen Steuerfragen beschäftigt, hieher (J. Wolf über Branntweinsteuer, derselbe und von Kaufmann über Zuckersteuer, G. Mayr, M. Mohl, Schleiden, Felser u. a. m. über Tabakbesteuerung, Tabakmonopol; darüber auch die grosse Reichsenquête 1878 ff. und die finanzwissenschaftliche Verarbeitung des Materials derselben durch Schäffle, Tübinger Zeitschrift 1879/80; Holzner, Kindervater über Biersteuer u. s. w.). Es wird die Aufgabe der fortarbeitenden Finanzwissenschaft sein, in der „speciellen Steuerlehre" die wichtigen steuertechnischen Vorgänge bei der genannten und anderen ähnlichen Verbrauchssteuern weiter zu verfolgen und auf ihre wissenschaftliche Quintessenz zurückzuführen. Erörterungen wie die in Deutschland geführten Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre über die Formen der Tabakbesteuerung, über die Monopolfrage bei Tabak, Branntwein, bieten reiche Ausbeute für die Vertiefung der speciellen Lehre von den Verbrauchssteuern und auch dafür, die steuertheoretische Untersuchung wichtiger für die Praxis zu machen.

Digitized by Google

Ein Mangel bleibt in den noch immer viel zahlreicheren theoretischen Untersuchungen über directe Steuern, wie Einkommensteuern, Vermögenssteuern, Steuerfuss, dass dabei auf das Nebenhergehen (und in welchem Maasse!) der Verbrauchssteuern wenig oder gar keine Rücksicht genommen wird. Das ist, worin ich Stein ganz beistimme (4. A. II, 175, 202), auch den Schriften von Neumann und Held vorzuwerfen. Was Letzterer in dieser Hinsicht im 7. Kapitel seiner Einkommensteuer sagt, reicht bei Weitem nicht, auch von dem Standpuncte seines speciellen Themas nicht aus, um die wichtige Frage der Verbrauchssteuern und die connexe der angemessenen Einrichtung der Gesammtbesteuerung dadurch zu erledigen: jene Steuern störten und beschädigten zwar die Production, seien aber den Consumenten aus den niederen Ständen gegenüber die einzig mögliche Art der Besteuerung. Damit ihre Vortheile überwögen, müssten sie auf entbehrliche, aber allgemein consumirte Artikel gelegt sein und dürften nicht auf Kosten der directen Steuern unnöthig ausgedehnt werden (S. 176 ff.), wo die Frage der gerechten Steuervertheilung aber ganz zurücktritt und was „unnöthige" Ausdehnung der indirecten Steuern sei, fraglich bleibt.

Der Standpunct unserer neuesten, der Entwicklung der Verbrauchssteuern so günstigen deutschen Praxis wird am Deutlichsten von Fürst Bismarck selbst vertreten, besonders in seinen Reden im Reichstage, 1878, 1879 (z. B. in der Sitzung am 28. Februar 1878, Reichstagsverhandlungen, stenographische Berichte S. 142). Was andere Practiker und Theoretiker neuerdings in ähnlicher Richtung geleistet haben, läuft zum grossen Theil nur auf eine Paraphrase dieser Bismarck'schen Steuerpolitik hinaus. Vgl. darüber, in einer Hinsicht beistimmend, in anderer ergänzend, berichtigend und ablehnend, meinen Aufsatz über die schwebenden deutschen Finanzfragen in der Tübinger Zeitschrift 1879, S. 92 ff., auch Conrad's genannte Anzeige von Gerstfeldt und ebendaselbst von Geffcken.

Aus der fremden Literatur verweise ich auf die vielfach zutreffende, aber dennoch nicht den Ausschlag gebende Kritik von Cliffe Leslie in seiner financial reform, namentlich aber auf die zwar wieder der principiellen Erfassung der Probleme entbehrende, aber vom Standpunct der practischen Zweckmässigkeit und der Steuertechnik aus gut die Frage behandelnde eingehende Erörterung von Leroy-Beaulieu, ch. 4, II, 210 ff. über die directen und indirecten Steuern. Die „inductiven" Beweisführungen sind freilich auch hier, wie gewöhnlich, nur mehr oder weniger zutreffende, im Ganzen für sich nicht viel beweisende statistische Belege deductiv gewonnener Sätze.

In den folgenden Abschnitten werden die Verbrauchssteuern vornemlich als solche, mehr nur nebenbei als indirecte (in unseren beiden Bedeutungen dieses Worts) untersucht. Ergänzungen in letzterer Hinsicht im 5. Kapitel, besonders nach der Seite der Steuertechnik.

Die verwandte Frage der Nutzvermögens- und Luxussteuer s. oben in §. 249 und unten in §. 256, auch in §. 255 über Bilinski's Theorie.

Auf Geschichte, Statistik und Gesetzgebung der Verbrauchssteuern gehen wir hier ebenfalls wieder bis auf die kurze Uebersicht ihrer heutigen Gestaltung und Verbreitung unten in §. 258, 259 nicht näher ein, unter Verweisung auf den obigen Hauptabschnitt 2 dieses Kapitels (S. 493) und auf die specielle Steuerlehre. S. Band III, im ersten steuergeschichtlichen Kapitel vielfach passim, dann namentlich wieder die eingehende Darstellung der Entwicklung und gegenwärtigen Gestaltung der indirecten Besteuerung Englands und Frankreichs. Besonders in der Behandlung der französischen Besteuerung ist daselbst vielfach bereits auf die allgemeineren finanzwissenschaftlichen Fragen der Gesetzgebung und Technik der indirecten Verbrauchsbesteuerung eingegangen worden. Reiches und trefflich verarbeitetes neueres legislatives und statistisches Material über die Verbrauchsbesteuerung in ihren Hauptarten (Zucker, Branntwein, Bier) und in wichtigen Ländern besonders in vielen Artikeln des Schanz'schen Finanzarchivs, auch in Hirth's Annalen.

Die Citate sind in den folgenden Abschnitten möglichst knapp gehalten worden. Die Anführung einzelner Ansichten der Autoren hat auch nur relativen Werth, da dieselben im Zusammenhang mit der ganzen Auffassung eines jeden beurtheilt werden müssen.

Digitized by Google

I. — §. 252. Die Stellung der Gebrauchsbesteuerung in der Gesammtbesteuerung und ihre Formen.

Die Gebrauchs-, namentlich die im engeren Sinn sogenannte Verbrauchsbesteuerung ist nach der geschichtlichen Entwicklung die zweite grosse practisch wichtige Hauptgruppe der Besteuerung neben der Erwerbsbesteuerung, da die Besitzbesteuerung, wie sich zeigte, nur noch eine untergeordnete Bedeutung behalten oder wieder erlangt hat. Nach der Grösse ihres Antheils vom Ertrage der Gesammtbesteuerung, wenigstens der staatlichen, nimmt die Gebrauchsbesteuerung sogar die erste Stelle ein (§. 210). Die eigentliche Verbrauchsbesteuerung ist zugleich fast ganz sogenannte indirecte, — und zwar in beiderlei Sinn des Worts — die Erwerbsbesteuerung, dieser Hauptttheil der Schatzungen, zugleich grossentheils directe. Es handelt sich hier jetzt darum, die Geeignetheit der Gebrauchsbesteuerung zu prüfen, unter möglichster Berücksichtigung der obersten Steuerprincipien statt und neben der Erwerbsbesteuerung zu einer richtigen reellen Besteuerung des Einkommens der steuerpflichtigen Personen zu führen. Denn davon hängt das Urtheil über die Stellung dieser Steuergattung im Steuersystem ab und sind dann entsprechende Anforderungen an die Einrichtung des Systems zu stellen.

Die Gebrauchsbesteuerung kann nun möglicher Weise folgende drei Formen annehmen:

A. Erstens kann sie eine allgemeine Verbrauchssteuer sein, ein Seitenstück zur allgemeinen Einkommensteuer, indem sie den Gesammtverbrauch einer Person an wirthschaftlichen Gütern, bez. an Geld in einer Wirthschaftsperiode (Jahr) in einer Werthsumme (Geld) veranschlagt und besteuert, wobei folgerichtig eine Quote für die Abnutzung des Nutzvermögens einzurechnen sein würde.

B. Zweitens kann sie eigentliche oder Verbrauchssteuer im engeren Sinne sein, indem sie gewisse einzelne Sachgüter (Artikel) des Consums, welche vor erfolgtem Consum, momentan wenigstens, wesentlich zum Verbrauchsvermögen gehören, belastet: der weitaus wichtigste Hauptfall der Gebrauchsbesteuerung.

C. Drittens endlich kann sie sich an das Nutzvermögen knüpfen und dessen Nutzungen, sowie gewisse persönliche Genüsse treffen. Hier wird sie dann meistens wieder eine

Digitized by Google

partielle Vermögenssteuer oder eine Luxussteuer, mithin nach der früheren Terminologie eine nominelle Besitzsteuer.

II. — §. 253. Eine allgemeine Verbrauchssteuer ist statt der Einkommensteuer principiell gefordert worden, weil sie mehr als diese der Gerechtigkeit und richtigen wirthschaftlichen Grundsätzen entspreche und steuertechnisch leichter und sicherer aufzulegen sei. Diese Begründung kann aber nicht für zutreffend gelten.

S. diesen Vorschlag bei Pfeiffer, Staatseinnahmen II, 538—554. Er gelangt am Schluss seiner Erörterungen über Besteuerung dazu, indem er den Vortheil einer einzigen Steuer gegenüber der üblichen Vielheit der Abgaben auf diese Weise erreichen will. Die Steuer soll „nach der Gesammtsumme der Ausgaben eines Jeden bemessen werden, nicht nach seinen Einnahmen" (S. 540). Pfeiffer rühmt seinem Plane, der so einfach sei, dass man sich wundern werde, wie man erst so spät darauf komme, lauter Vorzüge nach und widerlegt, in wenig genügender Weise, die dagegen zu machenden Einwände. Schon die Prämisse, dass „allein durch eine einzige Steuer die Gleichmässigkeit der Belastung auf die Dauer denkbar sei" (S. 536) ist nach unseren früheren Erörterungen unhaltbar. Die historische, entwicklungsgesetzliche Nothwendigkeit der Differenzirung des Steuerwesens wird dabei ganz verkannt. Die einzige allgemeine Verbrauchs- oder richtiger Ausgabesteuer würde aber noch besondere Bedenken haben und am Wenigsten, wie der Verfasser S. 543 meint, dem Princip der Gleichheit der Opfer entsprechen. Der Vorschlag kann in einer Hinsicht als eine Consequenz der einseitigen Theorie der neueren Nationalökonomie in Bezug auf die Bildung des „Kapitals" durch „Ersparung" gelten. Er beruht auch auf der Annahme einer „sittlichen" Leistung des Einzelnen hierbei. S. dagegen meine Grundlegung §. 287 ff., auch 306. — Aehnlicher Vorschlag übrigens in der Schrift „Ueber die billigste Vertheilungsregel der Steuern", Berlin 1850 (nach Rau II, §. 406 Note a): die Steuer soll nur nach den Ausgaben der Bürger angelegt und die Ausgaben sollen in Steuereinheiten ausgedrückt werden, welche in dem geringsten Einkommen einer Familie, auf den Kopf ausgeschlagen, bestehen. Aehnlich der Vorschlag von J. Revans, a percentage tax on domestic expenditure to supply the whole of the public revenue, 1847, bei Mill, Buch 5, Kap. 3, §. 5.

Diese Begründung kann aber nicht für zutreffend gelten.

Die ausdrücklich beabsichtigte Consequenz einer solchen Steuer wäre, dass das Einkommen einer Person nicht vollständig, sondern verschieden nach seiner Verwendung besteuert würde: nur der verbrauchte, nicht der „ersparte" Theil würde zum Maassstab für die Steuervertheilung. Abgesehen von der Schwierigkeit der practischen Durchführung einer solchen Trennung, welche bei manchem „Verbrauch", z. B. für Erziehung und Unterricht der Kinder in der Familie, überhaupt kaum möglich ist, da dieser „Verbrauch" hier eigentlich eine Kapitalanlage darstellt, — so ist auch das Princip selbst unhaltbar.

Unter dem Anschein einer gerechten und wirthschaftlich richtigen Begünstigung des „Sparens" und „Kapitalbildens" führte es nur zu einer Begünstigung der Personen mit höherem und mit Besitzeinkommen, deren Sparfähigkeit absolut und meist auch relativ viel grösser als diejenige der „kleinen Leute" ist.

Digitized by Google

Auch die Ermittlung des wirklichen Gesammtverbrauchs einer Person oder Familie möchte nur ausnahmsweise leichter als diejenige des Einkommens sein.

Wo man den Verbrauch oder Haupttheile desselben (z. B. den Wohnungsaufwand) erforschen kann, lassen sich die Daten auch für die Einkommensteuer verwerthen. Wo Einkommen und Verbrauch, wie bei der Masse der Bevölkerung, ziemlich identisch sind, verändert der Vorschlag an der Sachlage nichts. In vielen Fällen wird die Ermittelung des Einkommens gerade das Leichtere sein, man denke nur an die grosse Schwierigkeit der Aufstellung der Statistik der Haushaltausgaben! Erst in so speciellen Arbeiten wie den in der Tübinger Zeitschrift 1879, S. 147 ff. (Ausgaben einer Familie von sechs Personen auf einer schleswig-holsteinischen Hallig) und eb. 1880 S. 133 (Wirthschaft einer schwarzwälder Uhrmacher-Familie, von G. Schnapper) veröffentlichten und anderen ähnlichen von Schnapper u. a. m. ersieht man die volle Schwierigkeit.

So darf wohl von der allgemeinen Verbrauchsbesteuerung abgesehen werden. Einige Vorzüge hätte sie allerdings vor den gewöhnlichen Consumtionssteuern: sie träfe die Einzelnen nicht so willkürlich und ungleichmässig nach der zufälligen Art des Consums, und dem Vorwurf, dass man sich durch Regulirung, bez. Einschränkung seines Consums der Besteuerung mehr oder weniger entziehen könne, wäre sie nicht in gleichem Grade ausgesetzt. Aber diese Vorzüge hätte sie nur, weil sie eben in der Hauptsache doch wie eine allgemeine Einkommensteuer fungirte.

III. — §. 254. Die eigentliche Verbrauchsbesteuerung einzelner Consumptibilien.

Hierher gehören auch die Grenz-Einfuhrzölle, welche Finanzzölle sind. Die eigentlichen Schutzzölle haben dagegen wegen möglicher anderweiter Wirkungen von vornherein nicht immer den Character einer Verbrauchssteuer, können ihn jedoch practisch mehr oder weniger erlangen. Auch hier kommt es, wie freilich auch bei Finanzzöllen und inneren Verbrauchssteuern, auf die Thatsachen der Ueberwälzung an, wie man eine betreffende Abgabe eigentlich aufzufassen hat (§. 138 ff., 153).

Zur besseren Uebersicht lässt sich für diese Steuern folgendes Schema bilden, das gleichzeitig die Erhebungsformen veranschaulicht, daher auch für die Frage der directen und indirecten Besteuerung in beiderlei Sinn und für die sonstigen Steuerverwaltungsfragen wichtig ist.

Vgl. Rau II, §. 424. Er unterscheidet nur: unmittelbar erhobene oder directe Aufwandsteuern: mittelbar erhobene oder indirecte, nemlich von Waaren, die im Innern des Landes im Verkehr sind, Accise oder Aufschlag, und von Waaren, welche die Grenze des Staatsgebiets überschreiten, Grenzzölle oder Zölle im eigentlichen Sinne. Eine feinere Casuistik ist auch hier in der allgemeinen Steuerlehre schon nothwendig. Die Erhebungsarten erörtert Rau dann nur je bei den einzelnen Accisen. Sie lassen sich aber bei den verschiedenen Accisen wieder auf allgemeine Typen zurückführen, die sich dann nur wieder bei den einzelnen Steuern specialisiren. — Solche generelle Betrachtung der Erhebungsarten in vorzüglicher Weise bei v. Hock, öffentliche Abgaben, S. 155 ff. S. sonst auch hier 4. A. Stein, II, 170 ff., 210 ff.

Digitized by Google

A. Unterscheidung der Verbrauchssteuern nach der Art der Erhebung.

1. Steuern auf die in der eigenen Wirthschaft des Consumenten selbst erzeugten Güter.

Hier ist die Erhebung nothwendig regelmässig eine directe, indem der Consument selbst die Steuer zahlt, so z. B. wenn der Weinbauer, Bierbrauer für seinen eigenen Wein- und Bierconsum besteuert wird, Fragen, die in Verbindung mit der allgemeinen indirecten Besteuerung solcher Artikel auch noch gegenwärtig und zum Theil gerade gegenwärtig neben einer vorwaltenden gewerbsmässigen Production für die Besteuerungstechnik manche Schwierigkeit bereiten. (S. über England, Biersteuer, Fin. III, §. 133, über Frankreich, Wein-, Branntweinsteuer der Eigenbauer und Eigenbrenner, bouilleurs du crû, eb. §. 254.)

2. Steuern auf die in einer anderen Wirthschaft erzeugten, vom Consumenten zum Zweck des Consums erst eingekauften Güter oder m. a. W. auf solche Güter, welche als Waaren zum Verkauf an Dritte bestimmt sind, daher gewerbsmässig hergestellt werden. In diesem schon nach der früheren geschichtlichen Entwicklung und nach dem heutigen Steuerrecht der Culturvölker practisch weitaus wichtigsten Fall wird die Verbrauchsbesteuerung regelmässig indirecte Besteuerung (in beiderlei Sinn). Ihre Formen sind mehrfach verschieden, fügen sich aber in der Hauptsache unter folgende fünf Kategorieen:

a) Steuern auf Artikel, welche im Inland von privaten Producenten erzeugt werden und wo die Steuer gleich bei dem Producenten, daher im Anschluss an den Productionsbetrieb (§. 99), erhoben wird.

Der Producent schiesst die Steuer also vor, unter der Voraussetzung, sie durch Fortwälzung vom Käufer, bez. Consumenten wieder ersetzt zu erhalten. Diese Steuern bilden regelmässig einen Haupttheil der sogenannten „inneren" Verbrauchssteuern. Sie sind „indirecte" im ersten Sinne (zu überwälzende Steuern, §. 97), nicht durchaus im zweiten Sinne dieses Worts (§. 98), vielmehr nehmen sie hier eine eigenthümliche Stellung ein (§. 99). Man kann bei ihnen wieder zwei, allenfalls auch drei Formen unterscheiden, in denen sie bemessen und erhoben werden: Formen, welche nicht nur für die steuertechnische und administrative Seite, sondern auch für die principielle Beurtheilung der Verbrauchsbesteuerung zu beachten sind:

α) Bemessung der Steuer nach dem Rohstoff, aus welchem der steuerpflichtige Artikel hergestellt wird, wobei wieder entweder die Menge des Rohstoffs direct genau bestimmt oder nach Betriebsmerkmalen des technischen Productionsapparats ermittelt wird: „Rohstoffsteuer". Ersteres z. B. bei der Rübenzuckersteuer, wenn sie nach der Menge der rohen Rüben, letzteres bei der Branntweinsteuer, wenn sie nach der Grösse der Maischbottige bemessen wird. Mancherlei Modalitäten und Variationen.

β) Bemessung der Steuer nach Momenten während irgend eines Stadiums der Verarbeitung des Rohstoffs zum Fabrikat, bevor letzteres „fertig" ist. Z. B. bei der Zuckersteuer als Saftsteuer, bei der Biersteuer als Bierwürzesteuer, „Halbfabrikatsteuer".

γ) Bemessung der Steuer möglichst nach dem steuerpflichtigen fertigen Product (Fabrikat) selbst: „Fabrikatsteuer", entweder genau nach der Menge und Güte des Products oder doch nach Merkmalen während des Verarbeitungsprocesses, aus denen mit annähernder Sicherheit auf die Quantität

und Qualität des Fabrikats selbst geschlossen werden kann. So bei gewissen Formen der Getränke- (Branntwein-) Steuer, Zuckersteuer, bei der Tabakfabrikatsteuer.

b) Verbrauchssteuern in Form eines heimischen Staatsmonopols, wo die Verwaltung des letzteren eventuell zu den Productionskosten einen Steuerzuschlag im Verkaufspreise macht.

So in den beiden heute wichtigsten Fällen des Salz- und Tabakmonopols. Das Monopol (Regal) hat regelmässig mit den Zweck, einen solchen Steuerzuschlag zu ermöglichen und ist dann vor Allem Besteuerungsform, wenn auch im Reinertrag des Monopols Kapitalzins, gewerblicher Gewinn und Steuer zusammen enthalten sind und das Monopol zugleich das rechtliche Mittel ist, solchen Zins und Gewinn, der sonst der Privatunternehmung zufallen würde, auf den Staat zu übertragen (§. 108). Der Consument, welcher unmittelbar von der Monopolverwaltung kauft, zahlt die Steuer hier eigentlich direct. In dem regelmässigen Falle, dass der Verkehr zwischen der Verwaltung und den Consumenten durch besondere Personen, welche freilich eine Art halbamtlicher Stellung einnehmen können und oft einnehmen, vermittelt wird (Tabakverschleisser u. s. w.), tritt wie bei der gewöhnlichen Verbrauchsbesteuerung der Character der indirecten Steuer auch bei der „Monopolsteuer“ hervor, indem diese Zwischenglieder den Steuerzuschlag im Uebernahmspreise (Taxe) vorschiessen und beim Verkauf im Absatzpreise einschliesslich ihrer Provision wieder ersetzt erhalten. (S. Fin. III, §. 291 ff. über das französische Tabakmonopol.)

c) Verbrauchssteuern, welche beim Umlauf der steuerpflichtigen Artikel auf dem Wege derselben vom Producenten zum Händler und Consumenten erhoben werden. Hierhin gehören drei Fälle:

α) Erstens: Die Einfuhr-Grenzzölle für ausländische Waaren, welche zum Consum im Inland bestimmt sind. Nach der Art der Bemessung sind sie

aa) specifische, insbesondere Gewichtszölle, welche nach Maass- und Gewichtseinheiten der Waaren,

bb) Werthzölle, welche nach dem Werth der Waaren bemessen werden.

Nach dem Hauptzweck, für den sie aufgelegt werden, sind sie

aa) Finanz-(Steuer-)Zölle, welche eine Verbrauchssteuer in Zollform darstellen,

bb) Schutzzölle, welche in erster Linie die Concurrenz der ausländischen Production auf dem heimischen Markte erschweren sollen, sonst aber auch als Verbrauchssteuer wirken können.

β) Zweitens: Die bei der Einführung von Waaren in abgeschlossene kleinere Gebietstheile, insbesondere für Staats- und Communalzwecke beim Eingang in die Städte erhobenen Verbrauchssteuern: „Thorsteuern“, „Thoraccisen“, Octrois und dergleichen.

γ) Drittens: Die sonst beim Transport der Waaren erhobenen Verbrauchssteuern, wie sie hie und da, z. B. beim Weinversand vom Producenten und Händler an den Wirth und Consumenten, vorkommen. (Französische Circulationsabgabe von Wein, Obstwein, als Glied des Systems der Weinbesteuerung, Fin. III, S. 633.)

d) Verbrauchssteuern, welche unmittelbar an den eigentlichen Consumtionsact angeknüpft werden.

So in der Weise, dass der private Consument in Betreff seiner Vorräthe des steuerpflichtigen Artikels controlirt und für die zu seinem eigenen Consum bestimmten Mengen besteuert wird (z. B. bei Wein), namentlich aber dass der gewerbsmässige Kleinverkäufer (Debitant, Wirth) ähnlich für die durch seine Vermittelung zum Consum gelangenden Mengen die Steuer zu entrichten hat („Zapfgebühr“ bei Wein u. s. w., französische Klein- oder Detailabgabe, Fin. III, §. 257). Diese Form kann mit der vorher unter c, γ erwähnten verbunden werden, auch die eine in die andere ganz übergehen. Es kommen bei ihr öfters Abfindungen, Abonnements, auch noch Verpachtung vor. Auch steht sie wohl mit der folgenden in Verbindung.

Digitized by Google

e) Verbrauchssteuern in der Form von Licenz-Abgaben.

Hier müssen diejenigen Personen, welche gewisse Gegenstände produciren, damit Handel treiben und namentlich sie im Kleinverkehr an die Consumenten absetzen (Wirthe) für das Recht, diese Geschäfte zu betreiben, eine Abgabe entrichten. Diese kann zwar zugleich als eine Special-Gewerbesteuer gelten, aber auch in diesem Fall und bei ihrer häufig bedeutenderen Höhe fungirt sie doch auch mit als eine indirecte Verbrauchssteuer: wie weit, hängt von ihrer Höhe und Bemessungsart mit ab (s. z. B. über die britischen Licenzabgaben Fin. III, §. 153, 154, die französischen eb. §. 304). Meistens besteht Zusammenhang mit Production und Debit von Artikeln, welche einer eigentlichen Verbrauchssteuer in anderen Formen unterliegen, daher sind diese Abgaben namentlich ein Glied der Getränkebesteuerung.

B. — §. 255. Unterscheidung der Verbrauchssteuern nach der Art der Gegenstände, welche sie treffen.

Vgl. Stein, 4. A. I, 464 ff., II, 211 ff., 236 ff. Seine Nebeneinanderstellung von Verzehrungs-, Genusssteuer und Zoll ist insofern unlogisch, als dies nicht coordinirte Glieder sind und hier verschiedene Eintheilungsprincipien benutzt werden. Auch die Art und Weise, wie Stein (II, 211 ff.) zwischen Verzehrungs- und Genusssteuern unterscheidet, lässt sich bei der von ihm selbst zugegebenen flüssigen Grenze zwischen Nahrungs- und Genussmitteln bemängeln. Die Verzehrungssteuer theilt Stein in die auf Pflanzen-, Fleisch- und mineralische Nahrung, die Genusssteuern sind ihm die Getränke- (Wein, Branntwein, Bier), die Zucker-, die Tabak-, die Zeitungssteuer, letztere als Besteuerung des geistigen Consums, und als Schlussglied der Zoll (s. auch 5. A. II, 2, 272 ff.). Mehr wie auf die physiologische Unterscheidung ist zum Theil wohl auf die „sociale", durch die Volkssitte u. dgl. bestimmte Gewicht zu legen. S. auch Gerstfeldt's oben S. 607 genannte Schrift. — Vgl. ausserdem v. Bilinski's Schrift über Luxussteuer (oben S. 609). Er nimmt das Wort „Luxussteuer" in einem wesentlich weiteren als dem üblichen Sinn, indem er diese Steuer als drittes Glied eines allgemeinen Systems der Consumtionssteuern neben die Steuern von „unentbehrlichen" und von „entbehrlichen" Gegenständen stellt (S. 107). Die Luxussteuer ist ihm dann nothwendig zur natürlichen und logischen Vervollständigung des Systems der Consumtionssteuern und zugleich zur Correctur der Einkommensteuer (S. 118, 120 ff., 133). Auch betrachtet er sie als logisch unentbehrliche Voraussetzung eines rationellen Zollsystems (S. 124). Diese Auffassung, welche durch eine eingehende allgemeine theoretische Erörterung über das Steuersystem zu begründen gesucht wird, enthält manches Richtige. Aber die von v. Bilinski befürworteten Gesichtspuncte der Luxusbesteuerung fehlten doch schon bisher in den Positionen und Steuerfüssen der Zölle und Accisen nicht. Es scheint mir wenigstens nicht nothwendig, die Luxussteuer so besonders hervortreten zu lassen. Auch wird bei der immer unvermeidlich willkürlichen Auswahl von Steuerartikeln doch der alte Mangel gegenüber einem progressiven Steuerfuss und einem höheren Steuerfuss des fundirten Einkommens oder gegenüber der Verbindung einer Vermögenssteuer mit der Einkommensteuer bestehen bleiben: nemlich der, dass eben auch die rationellste Verbrauchs- und Luxusbesteuerung einzelner Objecte nur eine sehr ungleichmässige Besteuerung bewirkt.

Hier bieten sich mehrere Unterscheidungs- oder Classificationsmerkmale, nach denen sich aber die einzelnen besteuerten Artikel, bei dem engen Zusammenhang der wirthschaftlichen Zwecke und Verwendungen, nicht immer absolut genau, sondern nur im Grossen und Ganzen rubriciren lassen.

1. Unterscheidung nach dem nächsten Zweck der Verwendung der Güter und nach der Verarbeitungsstufe, in der sie sich befinden.

Digitized by Google

a) Verbrauchssteuern auf Artikel, welche regelmässig unmittelbar zum Zweck der Bedürfnissbefriedigung selbst erworben, besessen und verzehrt werden: „fertige" Artikel, welche das letzte Stadium der Verarbeitung, nur mit etwaiger Ausnahme der Zubereitung im Haushalt selbst, zurückgelegt haben oder „Genussmittel" in diesem (von dem unten zu erwähnenden unterschiedenen) Sinne.

Die betreffenden Steuern kann man daher wohl als Verbrauchssteuern im engsten oder wörtlichsten Sinne bezeichnen. Hierhin zählt die grosse Mehrzahl sämmtlicher, namentlich der modernen Verbrauchssteuern, Zölle. Die meisten zur folgenden Kategorie gehörigen Ausnahmen von diesem Satze fanden sich früher und finden sich theilweise noch bei den städtischen Thorsteuern und besonders bei den Einfuhrzöllen.

b) Verbrauchssteuern auf Artikel, welche sich noch in einem Verarbeitungsstadium im Verkehr befinden, daher meistens auch noch nicht „fertig" für den unmittelbaren Consum sind. Diese Artikel sind also eigentlich noch Bestandtheile der Productionsmittelvorräthe oder des Kapitals, nicht des Gebrauchsvermögens, insofern eigentlich „Productions"-, nicht unmittelbar Verbrauchssteuern.

Bilden sie den einen Hauptstoff (Verwandlungsstoff) der Production, wie z. B. die Rübe für den Zucker, so liegt hier mitunter nur ein bestimmtes Verfahren, das im vorigen Paragraphen unter 2, a, α erwähnte, für die Besteuerung desjenigen fertigen Artikels, welcher besteuert werden soll, vor. In anderen Fällen, wo noch weitere Verarbeitungsstadien zu durchlaufen sind, der besteuerte Artikel nur einer der Hauptstoffe oder bloss ein Hilfsstoff ist, gestaltet sich das Verhältniss aber doch anders, z. B. bei dem Octroi auf Bau- und Brennmaterial, bei den Zöllen auf Rohstoffe und Halbfabrikate. Die betreffenden Steuern werden erst zu Verbrauchssteuern für den Consumenten durch ihre eventuelle Vertheilung auf die Preise aller der fertigen Producte, zu deren Herstellung die besteuerten Artikel verwendet werden mussten. Hier entstehen daher auch viel verwickeltere Verhältnisse der Ueberwälzung u. s. w., als in dem vorausgehenden Falle der Besteuerung zum Consum fertiger Artikel.

2. Unterscheidung der Verbrauchssteuern nach der natürlichen („physiologischen") und socialen, d. h. durch die Sitte bestimmten Stellung der besteuerten Artikel in der Consumtion.

Hier handelt es sich um die vorher erwähnten, „zum Consum fertigen" Güter. Die Rubricirung, welche bei der Veränderlichkeit der Consumtionssitten gerade hier nur eine relative Richtigkeit erreichen, deshalb genauer nur für bestimmte Zeiten und Völker erfolgen kann, muss sich an die ökonomische Rangordnung der Bedürfnisse anknüpfen, denen die betreffenden Güter dienen. Sie wird alsdann doch für die socialökonomische Beurtheilung der einzelnen Verbrauchssteuern wichtig. Hält man sich an die Verhältnisse unserer heutigen Culturvölker Europas und theilweise Americas und beschränkt man sich auf die wichtigeren, bis in die neueste Zeit noch vorkommenden Steuerobjecte (daher mit Auslassung der zahlreichen früheren Acciseartikel), so ergiebt sich etwa folgende Eintheilung. (Vgl. über die hier zu Grunde gelegte Eintheilung der Bedürfnisse Grundlegung §. 96.)

Digitized by Google

a) Artikel zur Befriedigung der Existenzbedürfnisse ersten Grads.

Salz, Brot (namentlich Haupt-Volksbrot, Mehl, Getreide), meist auch Fleisch; andere heimische ordinäre Argrarproducte zur Ernährung (Gemüse); Brennstoffe; Beleuchtungsstoffe (Petroleum); Reinigungsstoffe (Seife); ferner Wohnung, welche sachlich hieher, aus formellen steuertechnischen Gründen zur dritten Hauptform der Gebrauchsbesteuerung (§. 256) gehört.

b) Artikel zur Befriedigung der Existenzbedürfnisse zweiten Grads.

Mitunter ist Fleisch, ferner feineres Brot (Weizen) erst hieher zu stellen; meist Bier in Nicht-Weinländern, Wein in Weinländern; Kaffee oder je nachdem Thee; Zucker schon ziemlich allgemein; auch bisweilen einzelne ordinärere andere Colonialwaaren (grobe Gewürze), gewisse Südfrüchte u. dgl. m. Fraglich bleibt, ob Tabak hieher oder zur nächsten Abtheilung zu rechnen sei.

c) Artikel zur Befriedigung von relativ entbehrlichen Bedürfnissen eines höheren und feineren materiellen Lebensgenusses oder von gewissen Luxusbedürfnissen.

Wein in Nicht-Weinländern; Branntwein; Tabak, eventuell hierher zu stellen; feinere Colonialwaaren oder Producte südlicher Länder; verschiedene feinere Esswaaren („Delicatessen") u. dgl. m.

d) Artikel zur Befriedigung gewisser geistiger, geselliger Bedürfnisse.

Zeitungen, Kalender, auch Papier, Inserate in Privatangelegenheiten u. s. w.

Hieran würden sich dann Steuern auf die Befriedigung gewisser persönlicher, nicht oder nur indirect durch Sachgüter vermittelter Genüsse reihen, wie die im folgenden Paragraphen unter der dritten Hauptform der Gebrauchsbesteuerung aufgeführten.

Uebersieht man nicht das durchaus Relative und Flüssige in der Unterscheidung und das Schwankende im Sprachgebrauch, so kann man wohl auch um eine kurze Bezeichnung zu erlangen, die Verbrauchssteuern auf relativ nothwendige Consumptibilien zusammenfassend (mit L. Stein) Verzehrungssteuern und diejenigen auf relativ entbehrliche, mehr nur zum Genuss und als Reizmittel dienende Artikel Genusssteuern nennen.

Sieht man von den weniger wichtigen einzelnen Artikeln, welche früher und vollends jetzt mehr nur ausnahmsweise in die Verbrauchsbesteuerung, am Meisten noch bei Einfuhrzöllen und Octrois, eingereiht wurden, ab, so kann man unter den übrigen, den Hauptartikeln, die Steuern auf nothwendige Lebensmittel, besonders für die Ernährung (namentlich nach der durch die Volkssitte gegebenen Weise), denjenigen auf Luxus-Nahrungs- und Reizmittel und auf Getränke gegenüber stellen.

Die ersteren sind — oder waren doch bis in die neueste Zeit, vor dem Massenimport von Getreide, Vieh in Grossbritannien und West- und Mitteleuropa — bei uns meistens inländischen Ursprungs, die Luxusnahrungs- und Reizmittel gewöhnlich

Digitized by Google

Producte fremder Zonen und Klimate („Colonialwaaren und Südfrüchte"), wenn auch hie und da ihre Production ins Inland verpflanzt worden ist (Zucker, Tabak). Unter den Getränken kommt der Wein als solches fremde Product in Ländern ohne oder mit wenig Weinbau in Betracht, wogegen Bier und Branntwein überwiegend heimisches Product zu sein pflegen. Für die Beurtheilung der betreffenden Verbrauchssteuern sind auch diese Unterschiede nicht unwichtig, weil die Besteuerungstechnik danach verschieden ist.

Die kritische Prüfung der hiermit schematisch vorgeführten zweiten Hauptform der Gebrauchsbesteuerung, der Verbrauchssteuer von einzelnen Sachgütern des Consums, kann sich passend zugleich auf die dritte Hauptform mit erstrecken, weshalb hier zunächst auch von den zu dieser gehörigen einzelnen Steuern eine Uebersicht gegeben wird.

IV. — §. 256. Die Besteuerung von Nutzungen des Nutzvermögens und von persönlichen Genüssen.

Im ersten Fall liegt augenscheinlich auch eine Gebrauchsbesteuerung vor. Im zweiten Falle ist von einer solchen zu sprechen, weil die Vornahme solcher Genüsse einen specifischen Gebrauch des Einkommens (bez. Vermögens) einer Person in sich schliesst, wegen welches Gebrauchs eben die Steuer aufgelegt und nach welchem sie bemessen wird.

Sachlich ist die Einreihung der Steuern auf persönliche Genüsse an dieser Stelle daher wohl zu rechtfertigen, wenn auch dem Sprachgebrauch nicht ganz entsprechend. Die hiehergehörigen Nutzungs- und persönlichen Genusssteuern werden regelmässig von demjenigen, der sie tragen soll und muthmaasslich trägt, auch gleich gezahlt, sind daher directe (im ersten Wortsinn und zum Theil auch im zweiten, §. 97, 98), worin ein weiterer Unterschied von den meisten eigentlichen Verbrauchssteuern liegt. Doch kommt auch indirecte Erhebung durch Vermittelung Dritter vor, so z. B. mitunter bei der Wohnungssteuer des Bewohners.

A. Die Besteuerung der Nutzungen von Nutzvermögen ist gewöhnlich identisch mit einer betreffenden Besitzbesteuerung in Bezug auf dies Vermögen.

Hier wird auf die durch das Besitzen, dort auf die durch das Benutzen documentirte Steuerfähigkeit gesehen. Die Identität tritt völlig hervor, wenn man beachtet, dass es sich häufig practisch für Jemanden nur darum handelt, Etwas durch den Besitz bloss zur Verfügung für etwaige Benutzung zu haben. Es kommt dabei gerade in dem wichtigsten Fall, bei der Wohnung, auch gar nicht nothwendig der Besitz des Eigenthümers allein, sondern des Bewohners als solchen, speciell des Miethers in Betracht.

Die hauptsächlichen hiehergehörigen Fälle sind nun:

1. Die eben genannte Besteuerung der Wohnung.

Für das Besitzen oder Nutzen derselben, als Beweis und zugleich als Maassstab für eine entsprechende Steuerfähigkeit, welche in dieser Nutzung oder in der dafür zu leistenden Ausgabe liegt. Hierin tritt die sachliche Gleichartigkeit mit den eigentlichen Verbrauchssteuern hervor. Die formelle Verschiedenheit erklärt sich aus der ökonomisch-technischen Eigenartigkeit der Befriedigung des Wohnungsbedürfnisses. Eine solche Wohnungssteuer trifft daher den Eigenthümer, weil er und für den Umfang, in welchem er einen Wohnungsgenuss hat, und den Miether in derselben Weise. Sie ist principiell verschieden von der zu den Ertragssteuern gehörenden Gebäudesteuer, welche der Eigenthümer für den Ertrag aus dem Hause zahlt (§. 218). Streng genommen ferner gehört hierher nur die Steuer auf die Privatwohnung. Wo sie gewerbliche Räume u. dgl. mit trifft, ist sie pro tanto eigentlich eine Erwerbs-, speciell eine Gewerbesteuer. Bei der häu-

Digitized by Google

figen practischen Vermengung oder Verbindung von Räumen beiderlei Art hat die Wohnungssteuer oft einen gemischten Character.

2. Gewisse, meistens, aber nicht durchaus passend unter dem Namen „Luxussteuern" zusammengefasste Steuern auf einzelne Objecte des beweglichen Nutzvermögens, bez. für die daraus fliessenden Nutzungsgenüsse, wo dieselbe Motivirung wie im vorigen Falle zutrifft.

Auch hier liegt eine Gebrauchssteuer eigentlich nur bei Objecten vor, welche ausschliesslich dem persönlichen Genuss dienen. Werden dieselben zu Erwerbszwecken mit benutzt, so geht die Steuer in eine Erwerbs-, Gewerbe- und dgl. Steuer über.

Beispiele sind: in Zeiten der persönlichen Unfreiheit Steuern auf Haussclaven für persönliche Dienste (analog den unter B. erwähnten Dienstbotensteuern). Ferner in unseren Zeiten: Steuern auf Hunde, Pferde, Wagen; gelegentlich auf andere „Luxussachen", wie Gold- und Silbersachen, Pianos, Billards u. dgl. m., wo die Steuer regelmässig vom Eigenthümer zu zahlen ist.

Hieran reiht sich nun noch

B. Die Besteuerung persönlicher Genüsse, welche ohne oder nur secundär durch Mitwirkung von Sachgütern verwirklicht werden.

Der innere Grund der Steuer ist hier das „Aufwandmachen" oder das „Sich einen äusserlichen Prunk erlauben" oder das „Sich einem Genuss oder Reiz hingeben", was durch eine Steuer getroffen werden soll. Neben dem Gesichtspunct der Besteuerung eines specifischen Gebrauchs, den man von seinem Einkommen macht, spielen hier mitunter andere Momente mit, socialpolitische, sittenpolizeiliche, handelspolitische (bei ausländischen Waaren) und gelegentlich nimmt die Steuer auch wohl etwas Gebührenartiges mit an: sie wird Bezahlung für eine im gemeinen Recht vorenthaltene specielle Erlaubniss zu einer persönlichen Thätigkeit und dgl. Die einzelnen hierher zu zählenden Steuern sind daher trotz der inneren Verwandtschaft unter einander und mit den vorerwähnten Luxussteuern doch nicht ganz homogen. Zu den Luxussteuern pflegt man mehrere von ihnen übrigens ebenfalls zu rechnen.

Beispiele sind: Steuern auf Dienstboten, besonders Bedienten (genauer: auf das im Halten von Dienstboten sich zeigende Gebrauchen des Einkommens), auf Führung von Wappen, auf Brauchen von Haarpuder (Alles drei in England); auf Spielkarten (genauer: auf den im Spiel mit Karten liegenden Genuss); auf Betheiligung an sonstigen Glücksspielen (Stempel- und ähnliche Besteuerung von Lotterieloosen, Promessen u. s. w., aber auch Gewinnerzielung bei Staatslotterieen gehört hieher); Steuern für Jagdkarten, für Clubs und ähnliche gesellschaftliche Vereine u. dgl. m., wie jetzt in Frankreich.

Mit dieser ziemlich vollständigen Uebersicht der eigentlichen Verbrauchssteuern und der Steuern auf Nutzungen des Nutzvermögens und auf persönliche Genüsse könnte der speciellen Steuerlehre schon vorgegriffen zu sein scheinen. Indessen ist diese grössere Specialisirung des Gegenstands für die Erörterungen über die Gebrauchssteuer auch hier, in der allgemeinen Steuerlehre, geboten, weil dabei unvermeidlich neben der Gesammtheit dieser Steuern auch mehrfach die wichtigeren einzelnen Kategorieen und deren Unterarten mit zu untersuchen sind, um zu einem begründeten Urtheil über diese ganze Steuergattung zu gelangen. Man würde sonst zu sehr in Allgemeinheiten stecken bleiben, was gerade hier bei der durch die Erfahrung gelehrten finanziellen Unentbehrlichkeit der Gebrauchsbesteuerung vollends vermieden werden muss.

V. — §. 257. Bestimmung der Aufgabe.

Wie die folgende kritische Prüfung ergeben wird, unterliegt die Gebrauchs- und Verbrauchsbesteuerung im Ganzen wie in Be-

Digitized by Google

zug auf viele ihrer üblichen, im obigen Schema vorgeführten Glieder manchen schweren Bedenken, für sich selbst betrachtet und im Vergleich mit der Erwerbsbesteuerung. Sie verstösst mehr oder weniger, zum Theil erheblich gegen die Principien der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit, gegen die volkswirthschaftlichen Steuergrundsätze und gegen diejenigen rationeller Steuerverwaltung. Aber — sie erreicht notorisch den ersten Zweck aller Besteuerung, die Deckung des Finanzbedarfs, ohne dass ihr Druck so empfindlich als derjenige der hauptsächlichen Steuern der Erwerbsbesteuerung gefühlt wird.

Bei dieser practischen Unentbehrlichkeit der Verbrauchsbesteuerung gilt es, die bedenklichsten Glieder aus ihr auszuscheiden und die verbleibenden so auszuwählen und einzurichten, dass die Bedenken gegen sie, wenn nicht ganz wegfallen, was kaum möglich ist, so doch erheblich vermindert werden.

Die hier vorliegende Aufgabe lässt sich dahin zusammenfassen: die Gebrauchsbesteuerung muss in sich ein rationelles System bilden und wieder mit der Erwerbs- (und eventuell der selbständigen Besitz-) Besteuerung zusammen zu einem rationellen Gesammt-Steuersystem combinirt werden.

Zur Lösung dieser positiven, wie der ihr vorangehenden kritischen Aufgabe ist es aber erforderlich, auch in der allgemeinen Steuerlehre schon mehr ins Detail der Verbrauchsbesteuerung einzugehen, in grösserem Maasse als dies bei der Untersuchung der Erwerbsbesteuerung nothwendig war.

Die Aufgabe des Folgenden ist dann zunächst eine kritische Prüfung der gesammten Gebrauchsbesteuerung als Ganzes, dabei aber auch einzelner wichtigerer Glieder derselben. Auf den Character dieser Steuern als indirecter, im Sinn zu überwälzender wie im steuertechnisch-administrativen Sinne, wird dabei nur soweit eingegangen, als es der Zusammenhang mit sich bringt. Eine Vergleichung zwischen Gebrauchs- und Erwerbsbesteuerung, welche gleichzeitig noch zur Ergänzung der früheren kritischen Betrachtung der letzteren Anlass giebt, wird sich mit der Prüfung der Verbrauchsbesteuerung verbinden. Aus dieser Vergleichung ergeben sich dann die positiven Schlüsse und Forderungen für die Bildung des ganzen Steuersystems, mit deren Formulirung das vorliegende Kapitel seinen Abschluss im 7. Abschnitt findet. Bevor wir zur Kritik übergehen,

Digitized by Google

werfen wir aber noch einen Blick auf die gegenwärtige Gebrauchsbesteuerung der Praxis.

VI. — §. 258. Die Gebrauchs- bez. Verbrauchsbesteuerung (indirecte Besteuerung) in ihrer concreten Gestaltung in der Gegenwart (19. Jahrhundert).

Auch hier gehört das Nähere in die specielle Steuerlehre. S. daselbst im dritten Bande der Fin. die eingehende Darstellung der britischen (§. 127—156) und französischen Besteuerung (§. 246—331, 342—350). Namentlich die Darstellung der letzteren enthält zugleich eine kritische Besprechung der indirecten Verbrauchsbesteuerung an den Beispielen der wichtigsten „Sammlung von modernen Steuermodellen" der Praxis (Vorwort zu Fin. III, S. XII); sie ist daher von besonderer Bedeutung für die allgemeine Steuerlehre und dient zur Ergänzung der Ausführungen derselben. Vgl. ferner die bezüglichen Abschnitte Stein's, besonders „über den Character der indirecten Steuern" in den Grossstaaten Europas (5. A. II, 2, 261—270), eine Uebersicht, welche freilich von Fehlern und Irrthümern in den Thatsachen förmlich wimmelt. Einiges Specielle giebt er dann bei der Behandlung der einzelnen Steuern. Auch Schäffle liefert in der Steuerpolitik manches Thatsächliche über diese Steuern (S. 399 ff.). Ferner G. Cohn in seiner Fin. B. 2, Kap. 3, und näher über Deutschland in B. 3. Viel zuverlässiger als bei Stein sind die Uebersichten in den betreffenden Abhandlungen von Schall und Riecke im Schönberg'schen Handbuch (2. A. III). Besonders reichhaltig die Materialien im Finanzarchiv, in Hirth's Annalen.

1. Allgemeine Gestaltung.

Wie die frühere Darstellung (§. 207—210) gezeigt hat, ist die indirecte Verbrauchsbesteuerung im 19. Jahrhundert in den Culturstaaten der dem Ertrage nach im Ganzen bedeutendste Theil der Staatsbesteuerung geworden. Aus dem Communalsteuersystem ist sie dagegen in manchen Ländern fast verschwunden oder doch zurückgedrängt worden, in anderen indessen auch noch ein wichtiges Glied geblieben.

Die Ursachen und Bedingungen dieser Entwicklung sind im zweiten Hauptabschnitte dieses Kapitels dargelegt worden, das dort in grossen Zügen Gezeigte findet im steuergeschichtlichen Kapitel des dritten Bands und in der dortigen Darstellung der britischen und französischen Besteuerung des 19. Jahrhunderts seine Bestätigung im Einzelnen.

Schon die im Grossen so gleichmässige Gestaltung und Verbreitung der indirecten Verbrauchsbesteuerung, in Staaten verschiedenster politischer Verfassung, beweist wiederum die von uns mehrfach hervorgehobene „entwicklungsgesetzmässige" Bedingtheit und Begründung dieser Besteuerung.

Warum zeigte sonst, allen Angriffen auf diese Steuern zum Trotz, Russland und die Schweiz, Nordamerica und das Deutsche Reich, England und Frankreich, Oesterreich und Italien und die übrigen Staaten so viel Gleichartigkeit auf diesem Gebiete?! Eine Gleichartigkeit, neben welcher die allerdings vorhandenen vielfachen Verschiedenheiten im Einzelnen, in der Wahl der Steuerobjecte, der Steuerformen doch an Bedeutung zurücktreten. Auch selbst in diesen Einzelheiten finden sich aber manche wichtige Uebereinstimmungen, so, mit theilweiser Ausnahme Grossbritanniens, im Zollwesen, in den Monopolen (Tabak!), in bestimmten Steuerformen (Zucker, Tabak, Branntwein), in gewissen directen Luxussteuern. Alles doch Belege dafür, dass rein politische Erwägungen und Gesichtspuncte, dass doctrinäre Bestrebungen jener „entwicklungsgesetzmässigen

Digitized by Google

Gebundenheit" dieser Besteuerung gegenüber von geringerem Einfluss sind, als oft angenommen wird.

Auch in diesem Jahrhundert, wie früher, ja zum Theil noch bewusster und in rationellerer Weise, steht gerade die Verbrauchsbesteuerung unter den sich oft kreuzenden Einflüssen zweier verschiedener Principien, des eigentlich finanziellen (fiscalischen) und des volkswirthschaftlichen (handelspolitischen) und wiederum, zwar mehr oder weniger verschieden, in Grad und Zeitpuncten, doch ziemlich überall.

So namentlich im Zollwesen, zumal im Einfuhrzoll, aber auch bei wichtigen inneren indirecten Verbrauchssteuern, wo es einmal den Schutz der heimischen Production, anderseits den Absatz der letzteren im Auslande zu sichern gilt (Spiritus-, Zucker-, Tabak-, Weinbesteuerung u. a. m.). Das durch die neuen Communicationsverhältnisse bedingte Wiederaufleben einer agrarischen Schutzzollbewegung ist ebenfalls wieder dem continentalen West- und Mitteleuropa gemeinsam. Viele Maassregeln der Zoll- und Verbrauchssteuerpolitik sind öfters mehr durch volkswirthschaftspolitische als durch finanz- und steuerpolitische Bedürfnisse hervorgerufen worden. (Auch hier bietet Frankreichs Steuergeschichte im 19. Jahrhundert ein lehrreiches Beispiel.)

Das Bestreben neu politisch geeinter Länder, wie Italiens und des Deutschen Reichs, ihre Gesammtstaats-Besteuerung vornemlich auf Zölle und innere indirecte Verbrauchssteuern zu begründen, ist nur eine Nachahmung des Beispiels aller anderen, namentlich der Grossstaaten, und findet im Deutschen Reich auch in anderen Bundesstaaten, besonders in Nordamerica, sein Analogon. Schon das zeigt, dass die „neue deutsche Reichssteuerpolitik" sich im Ganzen in richtigen Bahnen bewegt.

Ueberall machen sich, wenn auch wieder in verschiedenem Grade, aber doch immer allgemeiner und gleichmässiger, die Umgestaltungen der Technik im Verkehrswesen und im Productionsbetriebe, die enormen Fortschritte, die beständigen Umänderungen und Verbesserungen der Technik im „Zeitalter des Dampfes" geltend.

Auf dem Gebiete des Communicationswesens verändern sich hierdurch immer wieder rasch die Concurrenzbedingungen der Wirthschaftsbetriebe aller Art; auf dem Gebiete des einzelnen Productionszweigs wird so auch für die Besteuerung die Nothwendigkeit zu immer neuen Veränderungen der Besteuerungsmethode herbeigeführt. Daher im Zollwesen, in der Branntwein-, Zucker-, Bier-, Tabakbesteuerung, eine beständige Veränderungsbedürftigkeit der Steuergesetzgebung. Die unaufhörliche „Mobilität" aller Verhältnisse, das Characteristikon des 19. Jahrhunderts, zeigt sich so auch auf diesem Steuergebiet in ausgeprägtestem Maasse, ohne Ruhepunct, ohne sichere Aussicht auf einen solchen. Immer neue, immer schwierigere Aufgaben der Steuerpolitik, der Steuertechnik.

Die Gestaltung der Consumtionen, die durch vermehrten Wohlstand und stärkeres Bedürfniss nach Reiz- und Genussmitteln bedingte Verbreitung des Consums gewisser Hauptartikel, wie der Colonialwaaren, Getränke, des Tabaks, auch unter der Masse der Bevölkerung, bei den Mittel- und tief bis in die unteren Classen hinein, anderseits das Bedürfniss nach grösserer Verkehrsfreiheit im wirthschaftlichen wie persönlichen Leben führen dann auch wieder gemeinsam zu der übereinstimmenden Entwicklung: dass nem-

Digitized by Google

lich, soweit rein finanzielle Gesichtspuncte entscheiden und nicht durch schutzzöllnerische, wie in neuester Zeit bei den Agrarproducten, gekreuzt werden, der principielle Schwerpunct der Verbrauchsbesteuerung in eine verhältnissmässig kleine Anzahl Hauptartikel des Zollwesens und vollends der inneren Besteuerung gelegt wird.

Dabei zeigt sich das Bestreben, die eigentlichen Hauptnahrungsmittel, besonders Getreide (Mehl, Brot) und Fleisch, wenigstens soweit es einheimische Producte sind, von inneren Steuern frei zu lassen oder zu machen.

Aus principiellen Gründen der Steuerpolitik, um diese Lebensmittel nicht, gegen das Interesse der unteren Classen und der Arbeitgeber, zu vertheuern und aus Gründen der Volkswirthschaftspolitik und der Steuertechnik, um den Verkehr in diesen Producten von lästigen Controlen und Hemmungen zu befreien. Nur zwingendste finanzielle Gründe veranlassen da und dort die Beibehaltung dieser Steuern und sprechen bei der Erhaltung der Salzsteuer, welche sich immer noch vielfach findet, mit.

Anderseits wird der Schwerpunct der Verbrauchsbesteuerung mehr und mehr in die Besteuerung der exotischen und einheimischen Genuss- und Reizmittel gelegt, der Entwicklung der Consumtion gemäss namentlich in die Tabak- und Branntweinsteuer.

Eine Entwicklung, worin Grossbritannien Dank eigenartiger Verhältnisse am Weitesten gehen konnte und gegangen ist, aber welche sich in geringerem Grade doch auch in anderen Ländern zeigt: Tabak und Branntwein treten immer mehr voran, dann kommen Bier, Wein, Kaffee oder Thee, Zucker, in dritter Linie einige andere Colonialwaaren, Südfrüchte, wozu neuerdings mehrfach Petroleum getreten ist, während andere Artikel in der inneren Besteuerung des Staats seltener geworden sind, mitunter fehlen und jedenfalls an finanzieller Bedeutung zurückstehen (auch verhältnissmässig, gegen die frühere Zeit), so, wo sie überhaupt noch besteuert werden, Salz, Mehl, Fleisch. Nur die industriellen und neuester Zeit mehrfach wieder die agrarischen Schutzzölle bilden eine wichtigere Ausnahme von dieser Entwicklungsrichtung und bilden auch öfters noch — oder wieder, wie die agrarischen, besonders die Getreidezölle — ein erheblicheres Finanzobject. Der einmal vorhandene Erhebungs- und Controlapparat des Zollwesens hat aber auch die öfters wahrgenommene Gelegenheit gegeben, besondere Consumtionen der wohlhabenderen Classen einer luxussteuerartigen Besteuerung zu unterwerfen.

Mehr und mehr wird der Finanz- und der Schutzzoll auf den Einfuhrzoll beschränkt, hierbei im gewerblichen Interesse der fremde Roh- und Hilfsstoff, auch wohl das Halbfabrikat freigelassen, soweit nicht Interessen der inländischen Production sich dagegen stemmen. Der Durchfuhrzoll ist fast allgemein, der Ausfuhrzoll bis auf wenige, jetzt auch sich vermindernde Fälle (Zoll auf nicht beliebig vermehrbare Abfallproducte, wie die Materialien der Papierfabrikation, Producte eines gewissen Naturmonopols) verschwunden, mehrfach vollständig. Die wichtigsten Ausnahmen bilden in letzterer Hinsicht noch südeuropäische und tropische Länder.

Digitized by Google

Im Inneren der Länder konnten, den modernen wirthschaftlichen Bedürfnissen entsprechend, die meisten der ehemaligen Steuercontrolen und Verkehrshemmungen fallen und die, freilich mehrfach sehr verschärften, Controlen (Branntwein, Zucker, Tabak!) auf eine verhältnissmässig kleinere Anzahl von Steuerpflichtigen („Besteuerung beim Productionsbetrieb“, Monopolisirung) beschränkt werden.

Eine Ausnahme von dieser Entwicklung macht in Staats-, mehr noch im Communalsteuerwesen nur die vorkommende Beibehaltung des städtischen Accise- oder Thorsteuersystems (Octrois, Frankreich, Oesterreich, Italien u. a. L. m., wie die sich mitunter noch findende sonstige Circulationsabgabe (französische Weinsteuer).

Ein Hauptmangel ist im Zoll- wie im inneren Steuerwesen das vielfache Fehlen eines richtigen Qualitätsfusses der Steuer, wiederum noch sehr allgemein und aus denselben Gründen: wegen der zu grossen steuertechnischen Schwierigkeiten eines solchen Fusses, ausserhalb der Monopolsteuerform.

Manche speciell technische Vervollkommnungen hat die indirecte Verkehrsbesteuerung übrigens ebenfalls durch Fortschritte der Technik erfahren (mechanische Zählapparate, bei Mehl-, Malz-, Rübenzuckersteuern, Saccharometer, Alcoholometer u. dgl. m.).

Im Widerspruch mit der sonstigen wirthschaftsrechtlichen und finanzwirthschaftlichen Entwicklung steht die Beibehaltung oder selbst Neueinführung einiger Regale oder Monopole zu Besteuerungszwecken, wo aber eben finanzielle Erwägungen den Ausschlag geben.

Tabakmonopol; mehrfach noch Salzmonopol; Pulver-, Zündhölzchenmonopol; neuere Bestrebungen auf Branntweinmonopol.

Die mit der Entwicklung von Arbeitstheilung und Geldwirthschaft in immer grösserem Maasse, wiederum ziemlich überall vor sich gehende Verdrängung der hauswirthschaftlichen durch die gewerbsmässige Production (Bier, Branntwein) hat der Einbürgerung gewisser „indirecter“ Verbrauchssteuern ebenfalls Vorschub geleistet, wie sie auch wieder selbst dadurch begünstigt worden ist. Das machte denn auch steuertechnische Fortschritte mehrfach erst möglich.

Bei den inneren, an den Productionsbetrieb sich anschliessenden Steuern geht wohl das Streben sichtbar auf Verbesserung der Besteuerungsmethoden, daher namentlich auf „Fabrikatsteuer“, statt der Rohstoff-, der Halbfabrikatsteuer (Zucker, Spiritus, Wein, weniger Bier, Tabak). Aber theils steuertechnische Schwierigkeiten, Betriebszersplitterung, Controlmühen, theils auch volkswirthschaftliche Concurrenzrücksichten lassen es nicht immer zu der an sich richtigeren Methode kommen.

Digitized by Google

Die anderen sind auch als Prämiirungen technischer Fortschritte und der Steuerabwälzung wohl beliebt. (Frankreichs Uebergang zur Rübensteuer 1884 aus solchen Gründen! Fin. III, §. 268, 272.)

Von directen Gebrauchs- und Nutzungssteuern ist die Wohnungssteuer als Staats- oder Communalsteuer öfters zu finden, dann vielfach, ebenfalls als die eine oder andere, die Hundesteuer. Eigentliche directe Luxussteuern, auf Bediente, Wagen, und einzelnes Andere, haben sich aus früherer Zeit mitunter erhalten (Grossbritannien) oder sind vorübergehend (Nordamerica) oder bleibend (Frankreich u. a. L.) neu eingeführt worden, ohne indessen eine besondere Bedeutung zu erlangen. Bei mancher principiellen und politischen Neigung dafür sind sie wegen steuertechnischer Schwierigkeiten und Bedenken und wegen zu geringer Einträglichkeit doch in der Praxis wenig beliebt geworden.

Gewerbliche Licenzabgaben haben sich in Verbindung mit indirecten inneren Verbrauchssteuern und mit zu Controlzwecken letzterer mehrfach behauptet oder neu entwickelt (Grossbritannien, Frankreich).

In der Communalbesteuerung, speciell der Städte, sind besonders aus verkehrspolitischen, mitunter auch aus principiell steuerpolitischen Gründen — Rücksichten auf die unteren Classen — in der germanischen Welt eigene indirecte Verbrauchssteuern vielfach ganz oder grossentheils beseitigt worden. Doch finden sich Neubildungen in Verbindung mit städtischen Anstalten (Gas u. s. w., s. o. §. 65). Zuschläge zu betreffenden Staatssteuern (Bier) kommen dagegen wohl vor. In der romanischen Welt, vor Allem in Frankreich, Italien, aber auch in Oesterreich und in geringem Maasse noch in deutschen Ländern bestehen indessen auch eigene städtische „Verzehrungssteuern" (Octrois, Accisen), in den älteren, nur durch die neueren Communications- und Betriebsverhältnisse etwas modificirten Formen (Thorcontrole).

§. 259. — 2. Verhältnisse einzelner Länder.

Diesen zur allgemeineren Characterisirung der gegenwärtigen Gebrauchsbesteuerung dienenden Bemerkungen werden hier noch einige Hauptthatsachen der neueren Gestaltung und des gegenwärtigen Zustands dieser Besteuerung in einigen Ländern beigefügt, wobei aber wieder, wie in den analogen Abschnitten über die anderen Hauptsteuergruppen (§. 219, 230, 243) jedes nähere Eingehen unterbleibt.

Grossbritannien nimmt auch hier eine immerhin etwas aparte Stellung ein. Es hat den Schwerpunct seiner Staatsbesteuerung zwar nicht, wie andere Staaten, im grösseren Maasse erst im 19. Jahrhundert in die Verbrauchsbesteuerung gelegt, sondern die Quote dieser von der Gesammtbesteuerung sogar etwas vermindert (Fin. III, S. 234). Aber auch dieses Land zieht doch aus den Verbrauchssteuern den grössten Theil seiner Steuererträge. Und zwar sind es nur 4—5 Hauptartikel, die den Hauptbetrag der Einnahme geben, vor Allem Spirituosen, Tabak, Bier, weiter Thee, dann Wein. Spirituosen und Bier sind fast die einzigen Artikel der inneren Verbrauchs-

Digitized by Google

steuer, welche aus der alten Accise verblieben sind, Tabak, Thee, Spirituosen, Wein die bei Weitem wichtigsten Zollartikel, die wenigen anderen Zollposten (Kaffee, Südfrüchte, Cacao, Cichorie und ein paar weitere) geben nicht viel. Der Zucker ist neuerdings auch von jedem Zoll befreit (Stein, 5. A. II, 2, 263 nennt ihn immer noch unter den Hauptartikeln der indirecten Verbrauchssteuer). Schutzzölle bestehen nicht mehr. So hat das Land die eigentlichen Nahrungsmittel von Abgaben befreit, wichtige Genussmittel hoch besteuert. (Innere Biersteuer als Steuer von der Bierwürze; Branntwein nach dem Alcoholgrad, Fabrikatsteuer; Weinzoll ebenfalls nach der Alcoholstärke; Tabakzoll die Form der Tabakbesteuerung bei Verbot inländischen Tabakbaus.) Daneben ein auch ziemlich einträgliches System von Gewerbelicenzabgaben. Von directen Gebrauchs- u. dgl. Steuern erhebt der Staat eine Hunde-, Bedienten-, Wagen-, Wappen-, Jagdschein-, Schusswaffensteuer. (Ueber Alles vielerlei Einzelheiten in der Darstellung im 3. Bande.) — In der britischen Communalbesteuerung fehlen eigentlich indirecte Verbrauchsabgaben fast ganz; doch gehen hie und da gebührenartige wohl Etwas mit in solche über.

Frankreich ist, nach der Beseitigung der inneren indirecten Verbrauchssteuern des Staats und der Gemeinden während der ersten Revolution, schon unter dem Consulat, namentlich aber unter Napoleon I. zu diesen Steuern zurückgekehrt und hat sie seitdem beibehalten, ja bei seinen Finanzbedürfnissen stark entwickelt, auch ausgedehnt. So bezieht auch der französische Staat, trotz der ebenfalls grossen Entwicklung der directen Steuern und namentlich der Verkehrssteuern, aus Zöllen und inneren Verbrauchssteuern erheblich über die Hälfte seines Steuerertrags (Fin. III, S. 374, 601). Drei Monopole (vor Allem Tabak, dann Pulver und Zündhölzchen), die ausserordentlich entwickelte innere Getränkebesteuerung (Branntwein, Wein, Obstwein, Bier), die Rübenzuckersteuer, eine Anzahl von kleineren Verbrauchssteuern, meist erst nach dem letzten Kriege aufgelegt, zum Theil aber bereits wieder beseitigt, dann gewerbliche Licenzabgaben, meist im Anschluss an die Getränkebesteuerung, endlich auch noch eine, indessen verhältnissmässig nicht allzuhohe, innere Salzsteuer bilden zusammen das ausserordentlich schwere innere Verbrauchssteuersystem. Neben diesem ist aber auch der Zoll, jetzt nur noch Einfuhrzoll, mit Schifffahrts- und anderen Nebenabgaben eine sehr ertragsreiche, seit dem Kriege von 1870 bedeutend ergiebiger gemachte Einnahmequelle. Im Zoll sind die Finanzzölle zwar der wichtigste Theil (besonders Kaffee, Zucker, Petroleum, jetzt auch Wein, Cacao), aber doch auch die industriellen, neuerdings wieder die agrarischen Schutzzölle, ferner der Steinkohlenzoll wichtige Finanzobjecte. Die sehr complicirte Getränkebesteuerung setzt sich bei den einzelnen Getränken und speciell bei Wein aus verschiedenen Abgaben zusammen, darunter auch noch die Form der „Eingangsabgabe" in Städten; bei Branntwein Fabrikatsteuer. Die in ihrer Besteuerungsmethode mehrfach veränderte Zuckersteuer ist jetzt in die Rohstoffsteuer von der Rübe hinübergeführt worden. — Directe Gebrauchs- und Luxussteuern erhebt der Staat von Wagen und Pferden, Billards, Clubs u. dgl., Spielkarten, Jagdscheinen. — Die hier aufgeführte französische Staatsbesteuerung ist die grossartigste unter den bestehenden und auch für die Theorie wohl gegenwärtig interessanteste. In der eingehenden Darstellung im dritten Bande (S. 597—882) auch vielerlei technisches, administratives, statistisches Detail. — Die französische Communalbesteuerung, besonders der Städte, besitzt in dem noch während der ersten Revolution wieder hergestellten Octroi ein sehr ergiebiges, ausgedehntes Verbrauchssteuersystem in etwas modernisirter Form, aber doch noch sehr dem alten Thorsteuerwesen gleichend (Fin. III, S. 884—914). Die Hundesteuer ist in Frankreich ebenfalls Communalsteuer; auch an den Jagdscheinabgaben haben die Gemeinden Antheil.

Belgien hat ausser den Einfuhrzöllen innere Verbrauchssteuern auf Branntwein, Bier, Essig, Zucker, Tabak, auch noch besonders auf fremden Wein. Die ehemaligen Communaloctrois sind aufgehoben worden und dafür den Gemeinden ein bestimmter Antheil an den inneren Verbrauchssteuern, am Zoll (ausserdem an den Posteinnahmen) eingeräumt worden. (S. über diese Maassnahme v. Reitzenstein in Conrad's Jahrbüchern, B. 43, 52.)

In den Niederlanden ist die innere Verbrauchsbesteuerung des Staats (Accise) eine Haupteinnahmequelle, besonders die Branntweinsteuer, daneben sind aber noch verschiedene weitere, auch nothwendigere (Salz, Fleisch, Seife) und einige andere Artikel (Zucker, Wein, Bier, Essig) der Staatsaccise unterworfen. Auch eine Lotterie

Digitized by Google

hat Holland noch. Der Zollertrag ist bei ungewöhnlich niedrigen Finanzzöllen verhältnissmässig gering in diesem Handelsstaate. Die Gemeindeaccisen sind auch hier aufgehoben worden, unter Ersetzung durch directe Steuern. (S. v. Reitzenstein a. a. O. B. 52.)

Die Schweiz hat ihre hauptsächlichste Bundeseinnahme in ihrem neuerdings auch ergiebiger gemachten Zollwesen. Jüngst hat sie aber auch ein Branntweinmonopol eingeführt, dessen Reinerträge jedoch den Cantonen nach deren Volkszahl zufliessen und Gelegenheit geben, mit cantonalen indirecten Steuern (Ohmgeld u. s. w.) aufzuräumen.

Italien hat ausser dem ergiebigen Zoll zwei einträgliche Monopole (Tabak, Salz), ferner noch ein System allgemeiner innerer Verzehrungssteuern in der Form des Communaloctrois auch für den Staat, wodurch namentlich der Wein (auch Fleisch u. a. m.) belastet wird; weiter eine Reihe von besonderen inneren Fabrikations- und Verbrauchssteuern (Spirituosen, Bier, Zucker, kohlensaures Wasser, Pulver). Eine in der Finanznoth während der Ausbildung zum Einheitsstaat eingeführte schwere Mahlsteuer konnte bereits wieder aufgehoben werden, liefert aber ein gutes Beispiel, wie auch neuerdings trotz der principiellen Bedenken eine derartige Steuer mitunter nicht vermieden wird und — mit Recht nicht, ein Beleg für unsere Auffassung der finanzpolitischen Steuerprincipien; in Italien auch ein gutes Zeichen staatsmännischer Einsicht und von hohem Patriotismus. Ein erhebliches Finanzobject ist immer noch die (Zahlen-)Lotterie. — In den Gemeinden bildet die Verzehrungssteuer in Octroiform ebenfalls noch eine hauptsächliche Einnahmequelle.

In Oesterreich-Ungarn ist, wie in einem Bundesstaate, der Zollertrag Einnahme des Gesammtstaats, mit unmittelbarer Verwendung zur Deckung des gemeinsamen Haushaltetats. Gleiches gilt von dem durch das Kriegsministerium verwalteten Pulverregal. Die anderen indirecten Verbrauchssteuern, einschliesslich der Monopole, sind seit 1868 wieder besondere Einkünfte der beiden Reichshälften. In West-Oesterreich gehören dahin die beiden Monopole von Tabak und Salz, dann die sogenannte staatliche Verzehrungssteuer, welche als selbständige Steuern im Anschluss an den Productionsbetrieb die Bier-, Branntwein-, Zuckersteuer, zum Theil auch die Fleischsteuer umfasst, ausserdem aber in der Form der Thorsteuercontrole in einigen grösseren sogenannten „geschlossenen“, d. h. mit Verzehrungssteuerlinien umgebenen Städten Wein, Vieh, Fleisch, Brotfrüchte, Mehl, Reis, Gemüse und andere landwirthschaftliche Producte, Brenn- und Beleuchtungsstoffe und einiges Andere und auch auf dem platten Lande und in „offenen“ Städten mittelst besonderen Verfahrens Bier, Wein, Most, Spirituosen, Schlacht- und Stechvieh trifft. Die Biersteuer in Form der Bierwürzsteuer, die Zucker- und Branntweinsteuer in Formen, welche mehrfach verändert worden sind, jetzt bei der Branntweinsteuer vornemlich Fabrikatbesteuerung, bei der Zuckerbesteuerung ebenfalls („Verbrauchsabgabe“), nach Normen, welche den neuesten deutschen ähnlich sind; bei beiden letztgenannten Steuern ist auch nähere Beziehung der österreichischen und ungarischen Gesetzgebung und Steuereinrichtung zu einander wieder eingetreten. Ausserdem hat auch Oesterreich sein (Zahlen-)Lotto noch. — In gewissen Gemeinden sind die Verzehrungssteuern, so die in den grösseren „geschlossenen“ Orten erhobenen, auch Gemeindesteuern. — In Ungarn im Ganzen doch ähnliche Gestaltung dieser Besteuerung. — Diese Staaten zeigen, gleich Italien, wie dringender Finanzbedarf und geringerer Wohlstand, welcher letztere die Consumtion von Reiz- und Genussmitteln des Colonialwaarenzweigs (ausser Tabak!) in der Masse der Bevölkerung noch niedriger hält, nöthigen, an bedenklichen Verbrauchssteuern, so denen auf wichtige Lebensmittel in höheren Sätzen länger festzuhalten, als anderswo.

In Russland liegt der Schwerpunct der gesammten Staatsbesteuerung durchaus in den indirecten Steuern, Zöllen und inneren Verbrauchssteuern und bei letzteren vor Allem in der ungemein einträglichen Getränke-, namentlich der schweren Branntweinsteuer (Fabrikatsteuer), welche trotz gemuthmaasster, immer noch nicht genugend bewältigter Unterschleife als der wahre Träger des russischen Staatshaushalts erscheint. Ausserdem eine auch durch die eigenthümliche Besteuerungsmethode bemerkenswerthe Tabaksteuer, Rübenzucker-, Mineralöl-, Zündhölzchensteuer. An Monopolisirung des Tabaks ist gedacht worden, aber sie ist bisher nicht zu Stande gekommen.

Auch in den übrigen europäischen ausserdeutschen Staaten sind die Zölle, die Getränkesteuern, besonders von Branntwein, die Zuckersteuer, die Tabaksteuer, auch als Monopol (Spanien, Rumänien) überall der Hauptheil der Staatseinkünfte.

Digitized by Google

Auch ausserhalb Europas, in den Colonien und Colonialstaaten der Europäer und in selbständigen Staatsgebilden (Asien) findet sich im Ganzen doch eine ähnliche Gestaltung. Der Schwerpunct liegt hier, besonders in Colonien und Colonialstaaten, in den Einfuhrzöllen, unter denen diejenigen auf Fabrikate und Halbfabrikate, in schutzzöllnerischer Tendenz, wie in den Vereinigten Staaten von Nordamerica, aber auch unabhängig davon, als wirkliche reine Finanzzölle, hier besonders wichtig zu sein pflegen, mehr als in Europa bei dessen entwickelter Industrie. Daneben sind auch mehrfach die Ausfuhrzölle auf Stapelproducte in diesen Ländern (Brasilien u. a. m., China) noch verhältnissmässig wichtig. Die Vereinigten Staaten haben aber aus der Periode des Bürgerkriegs, wo alle Arten Steuern rasch ungemein stark entwickelt wurden, noch einige erhebliche innere indirecte Verbrauchssteuern, besonders auf Tabak (in bemerkenswerth ausgebildeter Fabrikatsteuerform, mit ganz ausserordentlichen Controlen und Strafbestimmungen), Spirituosen, Bier (in ebenfalls eigenthümlicher Weise besteuert) beibehalten. In den einzelnen Staaten kommen u. A. Schank- und ähnliche Licenzabgaben vielfach vor. — In asiatischen Ländern (Britisch- und Holländisch-Indien, China) sind an inneren Verbrauchssteuern Salz- und Opiumsteuern (Salzmonopol in Indien) hervorzuheben. Japan europäisirt sich auch auf dem Finanz- und Steuergebiet immer mehr, auch in Betreff der inneren Getränkesteuern.

In Deutschland ist die Entwicklung der Zölle und inneren Verbrauchssteuern unter der politischen Zersplitterung lange gehemmt gewesen und vornemlich mit aus dieser, wie freilich auch aus der günstigeren gesammten Finanzlage, bei fehlenden oder geringen unproductiven Staatsschulden, starkem älteren und neueren (Eisenbahnen!) rentablen Staatsvermögen, erklärt sich die verhältnissmässig immer noch im Vergleich mit den meisten übrigen europäischen Ländern geringere, namentlich auch in den Erträgen noch zurückgebliebene Ausbildung dieser Steuern bei uns. Aber immerhin sind seit der Bildung des Zollvereins, dann des Norddeutschen Bunds und des Deutschen Reichs ausserordentliche Fortschritte zu verzeichnen.

Mit der Errichtung des Zollvereins wurde das Zollwesen nach der Seite der Finanz- wie der Schutzzölle unificirt, die Rübenzuckersteuer trat dann bald hinzu. Die betreffenden Einkünfte, welche früher wesentlich nach der Kopfzahl auf die Einzelstaaten vertheilt wurden, gingen nach 1866 und 1871 auf den Bund, bez. das Reich über. Zu ihnen traten die früher nur im Einzelstaate (Preussen) bestandene innere Tabaksteuer und die Salzsteuer als Reichssteuern, letztere aus den einzelstaatlichen Monopolen verschiedener Art in eine einheitliche, an den Productionsbetrieb sich anschliessende Verbrauchssteuer umgebildet. Die Branntwein- und die Bier-(Braumalz)steuer wurden dagegen nur in Norddeutschland völlig unificirt, die drei süddeutschen Staaten, Baiern, Würtemberg, Baden, und in der Biersteuer auch Elsass-Lothringen behielten ihre Landessteuern. Durch Ausbildung des Zolltarifs (1879), Erhöhung einiger Zollsätze (besonders Tabak), Entwicklung neuer agrarischer Schutzzölle, besonders von Getreide, Vieh, ist der Zollertrag in neuester Zeit erheblich gesteigert worden. Die finanziell ergiebigsten Artikel sind jetzt Kaffee, Tabak, Petroleum, Wein, anderseits Getreide, daneben Südfrüchte, Reis, Heringe, Gewürze, wie ferner Bau- und Nutzholz, Vieh u. s. w. Durch endliche Aufnahme von Hamburg-Altona und Bremen ist die Ausdehnung des Zollgebiets auf das Reichsgebiet nunmehr im Wesentlichen vollzogen; das erstere umfasst aber noch Luxemburg. Die Pläne von Tabak- und Branntweinmonopolen haben sich bisher nicht durchführen lassen. Aber wenigstens gelang die Umwandlung der Tabak-Flächensteuer, die von Preussen her übernommen war, in eine Gewichtssteuer des Rohtabaks, und die Umbildung der älteren, ebenfalls nach preussischem Muster eingerichteten Branntwein-Maischraumsteuer in der Hauptsache in eine wirkliche Verbrauchs-Fabrikatsteuer, welche immerhin erheblich einträglicher, als die frühere, geworden und nunmehr auch auf Süddeutschland ausgedehnt ist, so dass nur die Biersteuer dort noch Landessteuer blieb. Die Rübenzuckersteuer ist in der Form der Rohstoffsteuer eingerichtet gewesen und diese Form hat wohl zu der mächtigen Entwicklung der Rübenzuckerindustrie mit beigetragen. Aber die unpassende Regelung der Ausfuhrvergütungen, welche letztere in Ausfuhrprämien ausarteten, hat auch hier zu einer Steuerreform mit den Anlass gegeben, welche vorläufig in der Verbindung einer Verbrauchs-Fabrikatsteuer mit der in ermässigtem Betrage noch verbliebenen Rübensteuer ihren, sicher aber noch nicht endgiltigen Abschluss gefunden hat. Auch die Tabak- und die

Digitized by Google

Branntweinsteuer müssen jedenfalls noch erheblich einträglicher gemacht werden, wozu sich, zumal bei der ersteren, immer wieder die Monopolform als die zweckmässigste erweisen wird, wenngleich die Schwierigkeiten der ersten Einführung eines solchen Monopols gegenüber einer grossartigen freien Cultur, Industrie und Handel und die daraus hervorgehenden Bedenken nicht unbeachtet bleiben können. Ausserdem wird die Unification der Biersteuer im Reiche, vielleicht unter Annahme der bewährten, wenn auch an sich nicht rationellsten baierisch-würtembergischen Form, statt der bisherigen Maischsteuer vom Schrot, zu erstreben und dabei auch schon zur Ausgleichung mit Branntwein und Kaffee, ein erheblich höherer Ertrag als der bisherige norddeutsche, abzugewinnen sein: ohne entscheidende Bedenken für Consum, Preis, Qualität, wie gerade Baiern zeigt. — Das Reich besitzt endlich im unificirten und aus den einzelstaatlichen ausgeschiedenen Spielkartenstempel eine eigene Gebrauchs- und Genusssteuer.

Die Zölle und die genannten inneren Verbrauchssteuern sind die Haupteinnahme des Reichshaushaltes. Ihre Verwaltung und Erhebung ist, unter Reichscontrole, indessen einzelstaatlich verblieben, unter Festsetzung bestimmter Normen für die Berechnung der Erhebungskosten, wobei den Einzelstaaten bei gewöhnlich etwas niedrigerer wirklicher Ausgabe für diese Kosten kleine Ueberschüsse verbleiben. Der Nettoertrag aus den Zöllen, der Tabak- und Branntweinsteuer (dsgl. der Reichsstempelabgaben) bildet auch nur bis zum Betrage von 130 Mill. M. eine unmittelbare reichsverfassungsmässige Einnahme des Reichs. Was darüber hinaus geht, fliesst den Gliederstaaten nach deren Volkszahl zu, wofür diese aber nach demselben Maassstab sogenannte „Matricularbeiträge" an das Reich zu leisten haben. Indessen läuft dies im Effect doch nur auf Verrechnungsoperationen hinaus. Thatsächlich werden die Reichsausgaben doch aus den genannten Zoll- und Steuererträgen und den übrigen Reichssteuern grösstentheils gedeckt. Die neuere Entwicklung der Erträge hat es zu Wege gebracht, dass jetzt die Einzelstaaten mehr von diesen Einkünften für sich behalten können, als sie an Matricularbeiträgen leisten. Insoweit bildet das unificirte Reichszoll- und Verbrauchssteuersystem auch eine wohl immer wichtiger werdende Hilfsquelle der Finanzen der Gliederstaaten: eine auch principiell beachtenswerthe steuerpolitische und steuertechnische Entwicklung, welche, wie in anderen modernen Staaten, darauf hinausläuft, dass nicht nur die wesentlich dem Rechts- und Machtzweck dienenden Reichsausgaben, sondern auch ein Theil der zu diesem, mehr aber noch zum Cultur- und Wohlfahrtzweck gehörenden Ausgaben dieser Gliederstaaten durch die „indirecte Besteuerung", und zwar des Reichs, bestritten werden. In den einzelnen Staaten kommt das nicht ganz gleichmässig zur Geltung, weil in den Abrechnungen zwischen dem Reich und diesen Staaten nicht alle Ausgaben gleichmässig auf alle Staaten repartirt werden, namentlich aber, weil Baiern und Würtemberg nicht an den Ueberschüssen der Post und Telegraphie des Reichs und beide sowie Baden und Elsass-Lothringen auch nicht an der Biersteuer (wie bis vor Kurzem die drei ersteren nicht an der Branntweinsteuer) des Reichs Theil nehmen. Dafür haben sie entsprechend mehr Matricularbeiträge zu tragen, beziehen aber anderseits ihre eigenen Einnahmen aus der Biersteuer, bez. auch aus Post und Telegraphie.

Durch diese Entwicklung des Reichszoll- und Steuerwesens ist der Hauptheil der betreffenden Steuern demnach aus den Finanzen der Einzelstaaten ausgeschieden. Die eigene indirecte Verbrauchsbesteuerung dieser Staaten ist, abgesehen von der süddeutschen Biersteuer, zu keiner finanziell sehr erheblichen Bedeutung gelangt. In die endgiltigen Neuordnungen des preussischen Steuersystems nach der französischen Kriegszeit waren zwar, ausser den später zu Reichssteuern gewordenen, einige indirecte innere Steuern übergegangen, namentlich eine Mahl- und Schlachtsteuer in den grösseren Städten, dann eine Weinsteuer. Letztere (eine Productionssteuer mit Qualitätsfuss) wurde jedoch schon 1865, bei Gelegenheit der Ermässigung der Weinzölle, die beiden anderen wurden 1873, in Verbindung mit der Einführung der Classensteuern in diesen Städten, aufgehoben. Dagegen hat Preussen eine (Classen-) Lotterie nicht nur beibehalten, sondern jüngst noch um das Doppelte ausgedehnt. — In den Gemeinden ist die Mahlsteuer unbedingt gefallen, die Schlachtsteuer darf bedingt beibehalten werden, was aber nur in einigen Städten geschehen ist. Zuschläge zur Reichs-Brausteuer auf Gemeinderechnung kommen anderseits vor. Etwas umfassendere Thorsteuern der Gemeinden (Städte) finden sich sonst wesentlich nur noch in den neuen Provinzen. In der Hauptsache beruht daher der preussische

Digitized by Google

Staats- und Gemeindehaushalt auf directen, bez. ersterer mit auf Verkehrssteuern und den Antheilen an den indirecten Reichssteuern. Allgemein findet sich ausserdem in den Gemeinden von directen Gebrauchssteuern die Hundesteuer und in einzelnen Orten (Berlin) die Wohnungs- oder Miethsteuer. Die Jagdscheinabgaben fliessen in die Kreiscasse.

Im Königreich Sachsen ist, nachdem eine eigene Weinsteuer zugleich mit der preussischen beseitigt worden, als eigene Staatssteuer noch eine Schlachtsteuer verblieben. Eine solche, wie auch eine Wein- und eine Hundesteuer neben der eigenen Biersteuer findet sich auch noch in Baden; in Hessen bestehen gleichfalls letztere beiden Steuern noch (hier auch noch eine nach einem dem zur Hundesteuer ähnlichen Verfahren eingerichtete — Nachtigallensteuer!). Baiern hat in seiner höchst einträglichen nach der Rohstoffbesteuerungs-Methode des Malzaufschlags eingerichteten Biersteuer noch ein besonders wichtiges finanzielles Reservatrecht, ebenso Würtemberg. In beiden Staaten ist die Hundesteuer auch eine Staatssteuer. In Würtemberg bildet die Biersteuer ein Glied der sogenannten „Wirthschaftsabgaben" des Staats, welche ausserdem eine beim Schenkwirth erhobene Weinsteuer, eine Branntwein-Verkaufsabgabe (Art Licenzabgabe) und einige andere Concessionsgelder umfassen. Lotterieen (Classen-Lotterie) bestehen noch im Königreich Sachsen, Braunschweig, Hamburg, Mecklenburg-Schwerin. In den Gemeinden der süddeutschen Staaten, namentlich Baierns, finden sich einige Verbrauchssteuern noch in grösserem Betrage, besonders Zuschläge zur Biersteuer, aber auch für Fleisch und einzelnes Andere (so Gas, Würtemberg). Luxussteuerartig sind die in Deutschland mehrfach vorkommenden Abgaben von öffentlichen Vergnügungen (auch in Hamburg, desgleichen in preussischen Gemeinden). Unter den mancherlei gebührenartigen Abgaben und den Einnahmen von Communalanstalten (Gas, Viehhöfe, Markthallen u. s. w.) sind wenigstens Ansätze zu neuen indirecten Verbrauchssteuern als städtischer Gemeindesteuern vielfach wahrzunehmen, auch in Preussen, wo die Gesetzgebung sonst dieser Steuerart in den Gemeinden bisher wenig mehr geneigt geblieben war (vgl. oben §. 65).

In Elsass-Lothringen ist die französische indirecte Verbrauchsbesteuerung grossentheils durch die deutsche Reichsbesteuerung ersetzt worden (Tabak, Zucker, Branntwein, Salz, wie ferner natürlich der Zoll). Geblieben sind als Landessteuern die Biersteuer und das Getränkesteuersystem namentlich für Wein, doch hat diese Weinbesteuerung Veränderungen, Vereinfachungen und Erleichterungen erfahren. In den Gemeinden blieb das Octroi.

Directe Luxussteuern des Staats wie der Gemeinden sind sonst wohl mitunter in Deutschland auch neuerdings angeregt, aber durch die Gesetzgebung nicht wieder eingeführt worden. Sie würden unter deutschen Verhältnissen auch wenig ergiebig, dagegen wegen der Veranlagungsart und Controle nach deutscher Auffassung besonders unbeliebt und lästig sein. Bei der theils als Staats-, theils als Gemeindesteuer verbreiteten Hundesteuer kommen doch andere Gesichtspuncte, sanitäre insbesondere, mehr in Betracht. Die Jagdscheinabgaben liessen sich wohl am Ersten in luxussteuerlicher Tendenz ergiebiger machen.

In der hier nicht weiter verfolgten Besteuerung der übrigen deutschen Staaten, daher besonders der Kleinstaaten, findet sich noch diese und jene Besonderheit, aber im Ganzen doch eine ähnliche Gestaltung wie in den Mittelstaaten und Preussen.

Es bleibt immer bemerkenswerth, dass sich so die deutsche Besteuerung trotz ihrer immer noch grossen particularistischen Zersplitterung in Objecten und Methoden derjenigen des übrigen Europa mehr und mehr genähert hat. Ein Hauptunterschied bleibt das Fehlen von Monopolen, die unbedeutende Weinbesteuerung, ausser durch den Zoll, die sich freilich mit aus der beschränkten Weinproduction erklärt, die immer noch verglichen mit den wichtigeren anderen Ländern meist viel niedrigeren Zollsätze der Finanzzollartikel und Steuersätze der inneren Steuern (Kaffee, Petroleum, Bier, Branntwein, Tabak, Zucker), endlich verglichen mit den romanischen Ländern und Oesterreich die viel geringere communale Verbrauchsbesteuerung. Das verdanken wir trotz des Militäretats, wie schon bemerkt, den geringen Schulden, der wohlfeilen Civilverwaltung, dem grossen rentablen Staatsbesitz.

Digitized by Google

6. Abschnitt.

III. Die Gebrauchsbesteuerung oder die vornemlich sogenannte indirecte Besteuerung.

B. Kritische Prüfung.

§. 260. Einleitung. Eine so allgemeine geschichtliche Erscheinung wie die Entwicklung, die grosse Ausdehnung und der allen Angriffen trotzende Bestand der Verbrauchsbesteuerung bei den Culturvölkern muss tiefe innere im Volksleben ruhende Gründe haben, welche durch eine bloss negative, die Bedenken gegen diese Besteuerung, wennschon ganz richtig, aufdeckende Kritik noch nicht widerlegt und oft eigentlich kaum berührt werden. Denn man kann die Richtigkeit der Kritik zugeben und doch an der Verbrauchsbesteuerung festhalten — aus dem Ausschlag gebenden practischen Grunde, dass sie das Ziel aller Besteuerung, die Deckung des Finanzbedarfs, am Sichersten und doch immer noch verhältnissmässig am Leichtesten erreicht. An dieser Behauptung der Anhänger der Verbrauchsbesteuerung ist aber, bei aller unterlaufenden Uebertreibung, theils wirklich, theils nach dem Stande der Volksmeinung, wie diese nun einmal empfindet und urtheilt, viel Wahres.

Die folgende Erörterung soll zunächst (I) die relativ richtigen allgemeinen Erklärungs- und Rechtfertigungsgründe, dann (II) die speciellen, aber überwiegend falschen derartigen Gründe (§. 264 ff.), endlich (III) die principiellen und practischen Mängel der Verbrauchsbesteuerung (§. 267 ff.) behandeln.

I. Die allgemeinen Erklärungs- und Rechtfertigungsgründe liegen wohl einmal (A) in den besonderen Schwierigkeiten, die directe Erwerbsbesteuerung gemäss dem steigenden Finanzbedarf zu vermehren; sodann (B) in dem zu Gunsten der Verbrauchs-, zu Ungunsten der Erwerbsbesteuerung mit spielenden psychologischen Moment; ferner (C) in der meist gebotenen Nothwendigkeit, gewisse Theile des Nationaleinkommens, welche sich der directen Erwerbsbesteuerung leicht entziehen, aber nicht unbesteuert bleiben dürfen oder sollen, doch überhaupt zu besteuern und in der specifischen steuertechnischen Geeignetheit der Verbrauchsbesteuerung hierzu; weiter (D.) in gewissen volks- und einzelwirthschaftlichen und technischen Entwicklungsverhältnissen, welche die Einrichtung und Durchführung der Ver-

Digitized by Google

brauchsbesteuerung erleichtern, während sie mitunter gerade diejenige der Erwerbsbesteuerung erschweren; endlich (E) in einem practisch in der That nicht unwichtigen Unterschied zu Gunsten der Verbrauchsbesteuerung, dass nemlich bei dieser die effective Steuerzahlung einer consumirenden Person in zahlreiche kleine Theilzahlungen zerlegt werden kann und vielfach auch zerlegt wird, wozu noch eine gewisse Freiheit in der Wahl der Zeitpuncte der Zahlung kommt.

II. Die speciellen, aber überwiegend falschen Gründe für die Verbrauchsbesteuerung sind theils selbständige, von den eben genannten allgemeinen Erklärungs- und Rechtfertigungsgründen verschiedene, theils laufen sie auf eine Uebertreibung der relativen Wahrheit hinaus, welche in jenen Gründen enthalten ist, wobei dann noch falsche weitere Motivirungen hinzutreten. Die wichtigsten derartigen Gründe sind: einmal (A) die einfache Berufung auf und Beruhigung bei der Steuerüberwälzung, deren optimistisch aufgefasste Function die Hauptbedenken gegen diese Steuerform beseitige; sodann (B) die Auffassung des Umstands als eines unbedingten Vorzugs, dass bei der Verbrauchsbesteuerung theils das Steuerzahlen überhaupt, theils wenigstens die Bestimmung der Höhe der Steuer dem Einzelnen freistehe oder von seinem eigenen Willen abhänge, je nachdem er seinen Consum „regle"; endlich (C) die unbedingt günstige Beurtheilung der Form indirecter Verbrauchsbesteuerung vom finanziellen und politischen Standpuncte aus, weil dadurch die Thatsache der Steuerzahlung meistens überhaupt ganz verhüllt werde.

III. Die principiellen und practischen Mängel der Verbrauchsbesteuerung lassen sich zusammenfassen und übersehen als Verstösse gegen die vier Reihen der obersten Steuerprincipien, vornemlich gegen die Gerechtigkeitsprincipien der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung.

Das vorausgehende Schema wird der folgenden Kritik zu Grunde gelegt.

I. Die allgemeinen Erklärungs- und Rechtfertigungsgründe.

§. 261. — A. Die Schwierigkeiten der Vermehrung der Erwerbsbesteuerung.

Ueberblickt man die geschichtliche Entwicklung der Verbrauchsbesteuerung, wie sie oben in den Grundzügen skizzirt

wurde (§. 207 ff.), so lassen sich ja die Umstände und Verhältnisse, welche hier ursächlich ein- oder doch mitwirkten, unschwer feststellen. Sie sind so gewichtig, dass daraus die wenigstens relative und in grösserem Umfang selbst die unbedingte Berechtigung der Verbrauchsbesteuerung und ihrer grossen neueren Ausdehnung abgeleitet werden darf.

Der steigende Finanzbedarf musste gedeckt werden. Die directe Erwerbs-, besonders die Ertrags- und Einkommen- und Vermögensbesteuerung liess sich aber aus politischen Gründen und bei dem unter allen bisherigen Staatsformen mehr oder weniger maassgebenden Einfluss der besitzenden Classen gewöhnlich nicht einmal soweit in der Praxis, bez. im Steuerrecht ausdehnen, als es gerecht und als es ökonomisch und steuertechnisch möglich gewesen wäre. Die wachsende qualitative und quantitative Differenzirung des Nationaleinkommens und Vermögens im Volke bereitete jedoch auch wirklich immer mehr steuertechnische Schwierigkeiten, welche doch meistens noch stärker wuchsen, als die steuertechnischen Hilfsmittel, sie zu überwinden. Bei der nothwendigen grösseren Höhe der gesammten Besteuerung musste ferner jede doch so unvermeidliche Ungleichmässigkeit der Steuervertheilung härter empfunden werden. Die unteren, nicht oder wenig besitzenden, meist nur auf Arbeits- und kleines gewerbliches Einkommen angewiesenen Classen boten nach ihrer ökonomischen Lage und ihrer Stimmung noch besondere steuertechnische Schwierigkeiten für die directe Erwerbsbesteuerung, mehr noch in Bezug auf die Erhebung als auf die Veranlagung derselben. So kam man immer bald an die Grenze dessen, was bei den höheren und niederen Classen an directen Erwerbssteuern aufzulegen möglich war oder — für möglich galt. Denn gewiss ist diese Grenze meistens nicht wirklich erreicht worden, wie schon die beständige und rasche Zunahme auch dieser Steuern in kurzer Zeit in manchen characteristischen Beispielen gezeigt hat.

B. Mitspielendes psychologisches Moment.

Aber man hatte hier in der Praxis eben auch mit einem wichtigen psychologischen Moment zu rechnen, das namentlich grosse Staatsmänner, welche für die Erfüllung der Staatsaufgaben „mehr Geld" brauchten, begreiflich immer besonders beachtet haben: mit dem psychologischen Moment, wie die Leute sich unmittelbar zur meist directen Erwerbs- und zur meist indirecten Verbrauchsbesteuerung in ihrem Gemüthe verhalten. Dies Moment spielt in der That eine so wichtige Rolle, dass es als Erklärungs- und wenigstens relativer Rechtfertigungsgrund der Entwicklung der Verbrauchsbesteuerung gelten darf.

Denn es ist nicht zu leugnen, dass fast allgemein und überall die directe Besteuerung unangenehmer empfunden wird als die andere; „die erstere sieht man, die zweite sieht man nicht", auch wenn sie vorhanden und im Grunde viel höher als die andere ist. Bei der ersten merkt man den Zwang unmittelbar, muss man unmittelbar zahlen, den und den ziffermässig bestimmten Geldbetrag, an den und den Terminen, wie irgend eine andere Ausgabe, aber mit dem Unterschied, nicht wie bei dieser doch einigermaassen Zeitpunct und Umfang der Zahlung nach eigener Wahl und mit Rücksicht auf die ökonomische Lage, den Cassenbestand bestimmen zu können; ferner mit dem weiteren Unterschied, hier keine specielle Gegenleistung zu empfangen, höchstens mit dem, den Meisten ohnehin unbekannten, Bewusstsein, eine wichtige sittliche und Rechtspflicht gegen das Gemeinwesen erfüllt zu haben, und höchstens in der, den meisten wiederum unbekannten, oft auch unerfullbaren, immer unsicheren Hoffnung, die gezahlte Steuer auf Andere fortwälzen zu können. Die Ver-

Digitized by Google

brauchssteuer verschmilzt dagegen mit dem Preise in Eines, sie hat ihn vielleicht stark gesteigert, aber Preisschwankungen kennt der Consument ohnedem. Selbst wenn er sich des Zusammenhangs zwischen Steuer und Preis bewusst ist, kann er ihn schwer genauer verfolgen, ja darf er sich sogar sagen, es ist practisch zweifelhaft, ob und wie weit der Preis um die Steuer, den Zoll gesteigert wird. Die Ausgabe für den Kauf einer besteuerten Waare hängt auch in gewissen Grenzen vom Willen des Consumenten ab, er kann sie eventuell unterlassen, zu einer anderen Zeit, in anderem Betrage vornehmen. Macht er sie, so erlangt er im Besitz oder Genuss der Waare unmittelbar eine Gegenleistung, um die es ihm ja bei seiner Handlung überhaupt nur ankommt. Diese Gegenleistung ist freilich oft um den Betrag der Steuer verkleinert. Aber in vielen Fällen weiss der Käufer das gar nicht, und „was er nicht weiss, macht ihn nicht heiss", in den meisten entzieht es sich wieder seiner genauen Berechnung und immer wird ihm die Pein der Zahlung versüsst durch den Genuss, den gewünschten Consum vornehmen zu können. So ist dieses psychologische Moment sicherlich ein Haupterklärungsgrund für die relativ geringe Unpopularität, um nicht zu sagen für die förmliche Popularität der Verbrauchsbesteuerung und für die Vorliebe der „practischen Politiker" für diese Steuerform, selbst solcher, welche die Einwände dagegen kennen und zu würdigen suchen, geschweige derer, welche sich darüber ohne Weiteres als über „doctrinäre Bedenken" hinwegsetzen.

Gewiss ist es nun hier wie überall und allezeit die Aufgabe der Theorie, der Wissenschaft, nach der Parole „was man sieht und was man nicht sieht" — aber sehen sollte, den Causalzusammenhang der Dinge nachzuweisen und die Bedenken der Verbrauchsbesteuerung zu zeigen, welche die letztere zum Theil sogar gerade deswegen hat, weil jenes psychologische Moment zu ihren Gunsten spricht. Aber auch daraus geht keine ausreichende Compensation der mit diesem psychologischen Moment zusammenhängenden Gründe hervor.

Die Reaction gegen die Verbrauchsbesteuerung in der Finanzwissenschaft und Staatslehre sowie in der practisch-politischen Agitation derjenigen politischen Parteien, welche das Interesse der unteren Classen und gewisse Ideale der Volksfreiheit gegenüber der Regierung schärfer vertreten und die freilich oft von ihnen übertriebene Belastung dieser Classen durch die Verbrauchssteuern bekämpfen, weil sie darin eine ungerechte, eine zu hohe Besteuerung zu erkennen glauben („Fortschrittspartei", „Socialdemokratie"), ist aus dieser Erkenntniss des Causalzusammenhangs mit hervorgegangen. Aber dass der Erfolg dieser Reaction in der Praxis des Steuerrechts so geringfügig ist, kann wie aus anderen practischen Gründen, so auch namentlich wegen der Macht eines solchen psychologischen Moments nicht Wunder nehmen.

Nimmt man hinzu, dass die directe Erwerbsbesteuerung, namentlich in einzelnen ihrer Glieder, wie der Einkommensteuer, unvermeidlich ein Eindringen in die persönlichen und wirthschaftlichen Verhältnisse des Privaten, eine gewisse Controle über ihn verlangt, dass bei ihr stets das der Besteuerung innewohnende Moment des Zwangs schärfer hervortritt, so wird die Abneigung aller Völker und Zeiten gegen diese Besteuerung wiederum begreiflich.

Das Alterthum und Mittelalter sah in ihr oder doch in Hauptformen derselben eine Minderung der Freiheit, die Neuzeit mit ihrem stark ausgeprägten Individualismus und Freiheitsgefühl sieht sich durch sie in diesen ihren Gefühlen verletzt. Die Verbrauchsbesteuerung hat ja zwar gewöhnlich einen viel complicirteren, lästigeren

Digitized by Google

Controlapparat nöthig, aber ihre Controlen, vollends bei der modernen ökonomischen und technischen Entwicklung der Production und des Verkehrs, beschränken sich auf gewisse Gegenden (wie bei den Grenzzöllen und Thorsteuern), öfters auf gewisse Zeiten im Jahre (wie bei gewissen, dem Producenten auferlegten Steuern auf die Zeit des Betriebs) und namentlich auf gewisse Personen- oder Geschäftskreise, die Kaufleute, gewisse Fabrikanten u. s. w., die sich nicht wohl so beklagen können, da sie freiwillig das Geschäft unter den ihnen bekannten durch die Besteuerung geschaffenen rechtlichen Bedingungen betreiben.

§. 262. — C. Geeignetheit der Gebrauchsbesteuerung, sonst unbesteuert bleibende Einkommentheile zu treffen.

Mit der Entwicklung der Volkswirthschaft und der sie bedingenden Entwicklung der Arbeits-, Erwerbs- und Besitztheilung, mit jenem öfters erwähnten Process der quantitativen und qualitativen Differenzirung des Nationaleinkommens und Vermögens gelangen nun auch immer mehr Theile der letzteren in solcher Weise in Privathände, dass sie durch die Erwerbsbesteuerung schwer oder gar nicht mehr zu erfassen sind.

Die Erwerbsbesteuerung musste durch ihre eigene entsprechende Differenzirung dem zu begegnen suchen und sie hat sich in der Finanzgeschichte regelmässig, wie die frühere Darstellung zeigte (§. 204 ff., 218 ff.), der Lösung dieses Problems gewidmet. Aber sie vermochte es nirgends genügend zu lösen, weder durch die Specialisirung der Besteuerung des berufsmässigen Erwerbs, die Verbindung der subjectiven Einkommen- mit der objectiven Ertragsbesteuerung, noch durch die Combination beider mit der Verkehrs-, der Anfall- und Gewinnbesteuerung.

Hier bot sich nun der in der Steuergeschichte denn auch regelmässig beschrittene Weg der Gebrauchs-, besonders der Verbrauchsbesteuerung, wenn nicht als völlige Abhilfe, so doch als erwünschte, ja in gewissem Umfange nothwendige Aushilfe.

Und zwar in den beiden hier vornemlich in Betracht kommenden Richtungen: für die Besteuerung desjenigen Einkommens der besitzenden und namentlich der wohlhabenderen Classen, welches sich der Erwerbsbesteuerung am Ehesten entzog, und anderseits namentlich der nicht-besitzenden und ärmeren, wesentlich auf den Ertrag ihrer Arbeit angewiesenen Classen, wo die Erwerbsbesteuerung theils steuertechnisch ebenfalls nicht ausreichte, theils zu drückend empfunden wurde. Indem die Verbrauchsbesteuerung diese beiden ökonomischen und socialen Classen unter richtiger Auswahl der zu ihren Consumtionen gehörigen Steuerobjecte und zweckmässiger Normirung der Steuersätze dafür besteuerte, half sie in der That, eine Lücke im ganzen Steuersystem auszufüllen und dies zu verbessern. Darin liegt ihre principielle Berechtigung vom Standpunct des Steuersystems aus beurtheilt, welche auch durch

Digitized by Google

weitere Verbesserungen der Erwerbsbesteuerung und durch unvermeidlich verbleibende Mängel der Verbrauchssteuern nicht beseitigt wird.

Das Einkommen der „höheren" Classen, welches man bei der Verwickeltheit der Erwerbsverhältnisse durch die Erwerbsbesteuerung nicht erfassen konnte, traf die richtig gestaltete Verbrauchsbesteuerung in dem Gebrauch, welcher davon in der Verausgabung gemacht wurde und welcher gerade eine besondere Steuerfähigkeit verrieth. Und das Einkommen der „unteren" Classen, der „kleinen Leute", welches im einzelnen Fall unbedeutend und daher auch für die Besteuerung gleichgiltig, doch in Summa einen sehr grossen Theil des Nationaleinkommens, jener letzten Steuerquelle, ausmachte, der meistens nicht unbesteuert gelassen werden konnte, dies Einkommen traf wiederum, statt der unzureichenden oder unzweckmässigen Erwerbsbesteuerung, die Verbrauchssteuer auf die Consumtion dieser Classen.

In der That, von der Frage der speciellen Ausführung dieser Steuer noch abgesehen, auch theoretisch betrachtet eine ganz rationelle Entwicklung und im Zusammenhang der Wirthschafts- und Gesellschaftsgeschichte betrachtet auch eine geschichtlich ganz folgerichtige Entwicklung, welche mit der Emancipation der unteren von den höheren Classen, mit dem steigenden, in der Consumtion von besseren und von Luxus-Nahrungsmitteln, von Genuss- und Reizmitteln hervortretenden Wohlstand der Volksmassen sich hervorringen musste. Dass dabei die Staatsgewalten und die besitzenden und höheren Classen einer solchen Entwicklung mit Uebereifer durch eine zu weite und oft unrichtige Ausdehnung der Verbrauchsbesteuerung Vorschub leisteten, damit der alte Satz von der misera contribuens plebs auch unter neuen socialen, wirthschaftlichen und Rechtsverhältnissen nicht ungiltig werde, lässt sich wieder nicht principiell gegen eine die unteren Classen belastende Verbrauchsbesteuerung, sondern nur gegen deren etwaige concrete Gestaltung als Beweisgrund anführen und zur Rechtfertigung von Reformen, nicht zur Beseitigung der ganzen Steuerart machen.

Aus dem Gesagten ergeben sich die richtige theoretische Auffassung der Verbrauchsbesteuerung überhaupt, sowie die positiven Zielpuncte für ihre Einrichtung. Sie ist als Ergänzung und als Ersatz der Erwerbsbesteuerung vor Allem nach den beiden genannten Richtungen anzuerkennen und demgemäss einzurichten. Daraus folgt, dass sie nicht allein für sich, sondern nur im Zusammenhang mit der übrigen Besteuerung zu beurtheilen und practisch zu ordnen ist. Die verschiedene Ausbildung und Einrichtung der directen Erwerbsbesteuerung involvirt auch eine entsprechende Verschiedenheit der Verbrauchsbesteuerung, und umgekehrt.

Die einfache Uebertragung des Verbrauchssteuerrechts des einen Landes auf ein anderes ist schon deswegen unzulässig. Daher die neuerdings bei uns beliebten Beweisführungen, dass wir in Deutschland durchaus mehr Verbrauchssteuern bedürften, mit dem Hinweis auf Frankreich, England, Oesterreich (selbst in den amtlichen Actenstücken aus 1878 und 79) wenig beweisen, um so weniger, da diese Staaten auch eine viel schwerere directe und Verkehrsbesteuerung, Erbschaftssteuer haben.

Dauer und Umfang der Berechtigung der Verbrauchsbesteuerung wird ferner wesentlich vom Stande der Steuertechnik in der Erwerbsbesteuerung mit bedingt. Mit der Verbesserung dieser Technik kann und muss auch oft eine Veränderung oder Beschränkung der Verbrauchssteuern eintreten.

Ob und wie weit diese überhaupt zur Besteuerung der „kleinen Leute", wozu sie principiell geeignet sind, wirklich benutzt werden sollen, hängt endlich wieder mit

Digitized by Google

davon ab, ob das Steuersystem ein rein finanzielles oder ein socialpolitisches sein soll (Frage von der Freiheit des Existenzminimums u. s. w., §. 167). Namentlich Stein a. a. O. betont mit Recht, aber viel zu einseitig, die Auffassung, dass die indirecte Verbrauchsbesteuerung die Function der Besteuerung der „Arbeit" habe.

D. Es ist ferner nicht zu übersehen, dass die Verhältnisse der einzel- und volkswirthschaftlichen wie der technischen Entwicklung gerade in der Neuzeit die Verbrauchsbesteuerung steuertechnisch begünstigen, die Erwerbsbesteuerung erschweren, woraus sich ein vierter allgemeiner Erklärungs- und Rechtfertigungsgrund der ersteren ergiebt.

Die Grundlagen für Hauptarten der Erwerbsbesteuerung (Ertrags-, Einkommensteuern!) sind immer schwieriger herzustellen, machen mehrfach selbst immer grössere Kosten (Grundsteuerkataster!) und ermöglichen trotz aller Mühe oft keine auch nur leidlich gleichmässige Besteuerung von Beruf zu Beruf und von einem zum anderen Steuerpflichtigen im nemlichen Beruf oder Erwerb. Dadurch verliert diese Besteuerung Vorzüge, die sie sonst gerade vor der anderen zu haben pflegt (§. 220 ff.).

Die letztere, die Verbrauchsbesteuerung dagegen knüpft sich in ihren Hauptformen, bei den Einfuhrzöllen und bei den inneren beim Producenten erhobenen Steuern, auch in der Monopolform, an einen verhältnissmässig kleinen Personenkreis und an eine kleine Zahl Productionsstätten: um so mehr, je mehr sich gewisse Geschäfte concentriren.

Sind hier auch scharfe Controlen nothwendig, so stören dieselben doch nicht so allgemein. Mit ein und demselben Erhebungs- und Controlapparat werden grosse Summen auf einmal erhoben. Auch hier kommt in den Beziehungen zwischen der steuerzahlenden Bevölkerung und der Steuerverwaltung eine Art Arbeitstheilungsprincip zur Geltung: bestimmte Geschäftskreise der Kaufleute und Fabrikanten übernehmen so zu sagen mit ihrem regelmässigen wirthschaftlichen Beruf auch gleichzeitig die Function von Steuererhebern unter ihren Kundenkreisen, so dass diese letzteren in weitem Umfange mit der Steuerverwaltung nicht in directe Berührung kommen.

Diesen Vortheilen stehen zwar auch speciell steuertechnische Nachtheile gegenüber. Aber auch dies giebt nicht den Ausschlag gegen sie.

Eine „rationelle" Verbrauchsbesteuerung wird bei hoher technischer und wirthschaftlicher Entwicklung in wachsendem Maasse erschwert durch die immer nothwendiger werdende Rücksichtnahme auf die Concurrenzverhältnisse zwischen in- und ausländischen, städtischen und ländlichen, Gross- und Klein-Producenten eines steuerpflichtigen Artikels. Die Verbrauchsbesteuerung in der Form von Einfuhrzöllen auf ausländische Waaren bleibt nur solange einfacher, als dieselbe Waare nicht auch im Inland hergestellt wird. Die Uebertragung fremder Productionszweige ins Inland wird aber ökonomisch und technisch vielfach leichter (Zucker, Tabak, Branntwein, Bier). Dann treten schwer zu lösende Conflicte zwischen dem Interesse der Finanzen und der heimischen Production ein. Ersteres kann nur gewahrt bleiben, wenn der heimische Artikel auch und völlig nur, wenn er gleich hoch besteuert wird. Dies steuertechnisch durchzuführen ist schwierig, zumal da die innere Verbrauchssteuer oft in

Digitized by Google

ganz anderer Weise (Rohstoff-, Halbfabrikatsteuern) als der Zoll eingerichtet und erhoben werden muss. Werden innere Steuern noch in der Form der städtischen Thorabgaben erhoben, so ergeben sich analoge Conflicte zwischen städtischen und ländlichen Producenten (Fleisch-, Mehlbesteuerung). Die Modalitäten mancher Verbrauchssteuern sind auch öfters unvermeidlich in ungleichem Maasse günstig oder ungünstig für die einzelnen betroffenen Producenten eines Steuerartikels, je nach dem Stande der Betriebstechnik und -Oekonomik der einzelnen Geschäfte, am Meisten wohl je nachdem dasselbe mehr Gross- oder mehr Kleinbetrieb ist. Dadurch wirkt die Steuer ungleichmässig, was abermals Bedenken erregt (Rohstoff-Besteuerung bei der Zucker-, Brennerei-Industrie). Bei dem steten Wechsel der Technik ist dem auch schwer zu begegnen.

Aber die Erfahrung zeigt doch, dass alle diese Missstände schliesslich nicht für entscheidend und immer noch für geringer gelten, als die Schwierigkeiten, welche die moderne ökonomische und technische Entwicklung der Ausdehnung der Erwerbsbesteuerung besonders der directen des berufsmässigen Erwerbs (§. 215 ff.) entgegenstellt. Die grosse Vermehrung gewisser Consumtionen in allen Volkskreisen, der Verzehrung der Getränke, des Tabaks, der übrigen Colonialwaaren, steigert die Ergiebigkeit der Verbrauchssteuern so sehr, dass sogar gewisse dem Finanzinteresse an sich nachtheilige Mängel der Steuertechnik bei diesen Steuern leicht mit in den Kauf genommen werden und werden können.

§. 263. — E. Die Auflösung der Steuerzahlung bei der Verbrauchsbesteuerung in kleine und zu beliebiger Zeit zu leistende Theilzahlungen.

1. Die grosse Masse der Bevölkerung lebt bei ihrer ökonomischen Lage „von der Hand in den Mund" oder hat wenigstens nicht leicht die Einsicht und die Willensstärke, aus ihrem Einkommen auch nur ein wenig grössere Beträge für bestimmte spätere Zeitpuncte aufzusammeln. Die Folge ist, dass diesen Leuten regelmässig eine einmalige etwas grössere, vollends eine solche an einen bestimmten Termin gebundene Zahlung und in diesem Falle sogar eine an sich kleine Zahlung schwerer zu leisten wird, als die im Betrage gleiche Zahlung, wenn sie in ganz kleine Theilzahlungen aufgelöst wird und diese nicht an so unbedingt feststehende Termine, wie die Zahlungen directer Steuern, gebunden sind. In dieser Hinsicht hat die indirecte Verbrauchsbesteuerung diesen Leuten gegenüber unverkennbar practische Vorzüge.

Derselbe Unterschied zeigt sich bei den gewöhnlichen hauswirthschaftlichen Ausgaben, die täglich in kleinen Summen bestritten werden, verglichen mit den grösseren Terminzahlungen z. B. für Miethe der Wohnung u. dgl. Die Wahrnehmung einer besonderen Belästigung hat man bei der directen Besteuerung der „kleinen Leute" und der ihnen zunächst stehenden Volksschichten vielfach gemacht, wobei

Digitized by Google

dann jenes erwähnte psychologische Moment auch noch einwirkt. Die Folge ist eine geringe Ergiebigkeit solcher Steuern, die Nothwendigkeit niedriger Steuersätze, der Gestattung mehrerer Zahltermine im Jahre, selbst monatlicher, was das Zahlen zwar erleichtert, aber die Erhebungskosten vertheuert und trotzdem zahlreiche, ja unter Umständen zahllose Mahnungen und Steuerexecutionen, wodurch die Bitterkeit nur gesteigert und der Zweck doch nicht immer erreicht wird. Die örtliche Bewegung der arbeitenden Classen erschwert dabei die Controle und die Erhebung noch ausserordentlich. So hat namentlich die Ausdehnung der directen Einkommensteuer auf die unteren Classen oder die Erhebung specieller Ertragssteuern vom Arbeitslohn mit grossen steuertechnischen und socialpolitischen Schwierigkeiten zu kämpfen.

Zahlreiche Belege bei der preussischen Classensteuer, besonders vor der Novelle von 1873, als auch ganz kleine Einkommen unter 420 M. steuerpflichtig waren, aber auch hinterher wieder bis zur Aufhebung der Steuer für Einkommen unter 900 M. im Jahre 1883. Nach einer amtlichen Denkschrift des preussischen Finanzministeriums waren im Jahre 1871 für je 100 Thlr. Classensteuer in den classensteuerpflichtigen Städten erforderlich: kostenpflichtige Mahnungen des Executors in Classe 1a (frühere niederste Classenstufe, c. bis 100 Thlr. Einkommen) 228, verfügte Executionen 95, vollstrecte dsgl. 49, fruchtlos vollstreckte dsgl. 37; in allen übrigen Classen zusammen an Mahnungen 31, verfügten Executionen 11, vollstreckten 4, fruchtlos vollstreckten 1. Veranlagungskosten für 100 Thlr. Steuer in Classe 1a 8.5, in allen anderen Classen 1.67 Thlr. — Nach der dem Landtage in den Motiven zur Classensteuernovelle von 1883 mitgetheilten Statistik ergaben sich folgende Zahlen im Durchschnitt von 1880—82, in Tausenden:

	Classe 1	2	3	4—12.	Zus.
Zahl der Censiten (Staat)	2.704	1.044	345	972	5065
Vollendete Pfändungen	285	140	38	76	539
Fruchtlose Pfändungen	375	137	27	23	562
Summe aller Pfändungen	660	277	66	99	1101
In % der Censitenzahl	24.6	25.8	18.6	10.2	21.6
% der Pfändungen in Berlin	77.0	65.6	41.9	14.3	55.5
Dsgl. in Breslau	229.1	166.8	81.3	33.3	157.7

1. Classe 420—660, 2. Classe 660—900, 3. Classe 900—1050 M. Einkommen, 4.—12. Classe 1050—3000 M. Normaler Staatssteuersatz: 1. Cl. 3, 2. Cl. 6, 3. Cl. 12, 4.—12. Cl. 15—72 M. Bei den vollendeten Pfändungen incl. Lohnarreste. In Berlin Quartal-, in Breslau monatliche Erhebung. Daher namentlich ungünstige Erfahrungen mit der Einführung der Classensteuer 1873 in den grösseren Städten statt der Mahl- und Schlachtsteuer und mit zu vielen, vermeintlich nur günstiger wirkenden Terminen. Diese Erfahrungen fielen mindestens ebenso schwer in Gewicht für die Aufhebung der zwei unteren Classen, als die principiellen Erwägungen (die Regierung hatte Aufhebung bis incl. 4. Classe gewünscht). Stein verkennt das zu sehr (s. oben S. 606). Vgl. auch oben S. 465 unter N. 4.

Diese Schwierigkeiten fallen bei der Einrichtung einer Verbrauchsbesteuerung auf Massenconsumptibilien grossentheils fort. Viel Odium wird erspart und der finanzielle Zweck wird vollständiger und für die Steuerverwaltung wie für die Steuerzahler bequemer erreicht. Denn in der That ist die reelle Steuerfähigkeit der kleinen Leute und selbst der Schichten bis in die ökonomischen Mittelstände hinauf bei der Auflösung der Steuerzahlung in kleine Beträge grösser, die Empfindung des Drucks der Steuer in Wirklichkeit kleiner.

2. Mit diesem Argument dürfen die Anhänger der Verbrauchsbesteuerung ihre Sache führen. Aber die begrenzte Giltigkeit

Digitized by Google

und Beweiskraft desselben ist anderseits doch auch nicht zu übersehen.

a) Einmal trifft das Argument streng genommen überhaupt nur beim Baarkauf genau zu.

Wo statt desselben die besteuerte Waare, also namentlich nach unseren Verhältnissen die Krämerwaare vom Consumenten auf Borg gekauft und in grösseren Beträgen bezahlt wird, fällt der Vortheil grossentheils fort. Oder die Mahnungen, Civilklagen und Executionen des Privatgläubigers treten an die Stelle der freilich rascheren und schärferen des Fiscus. Durch eine starke Besteuerung, mithin meist doch Vertheuerung gewisser nothwendiger oder nach der Consumtionssitte einmal beliebter Consumptibilien wird aber der Baarkauf zu Gunsten des Kaufs auf Borg erschwert.

b) Sodann hört eine Steuer dadurch, dass sie „unmerklich" und „minder drückend" durch die Art ihrer Erhebung wird, natürlich nicht auf, eventuell doch sehr ungleichmässig zu sein. Gerade wegen der besprochenen Eigenschaften droht aber eine besonders starke Ausdehnung der Verbrauchssteuern und ist sie sicher wohl deswegen so allgemein mit eingetreten, dadurch aber dann die Vertheilung der Gesammtsteuerlast auch ungleichmässiger geworden.

Es ist ja ganz richtig, dass z. B. eine Salzsteuer, wie die deutsche, trotz des enorm hohen Steuersatzes von 6 Mark für den Centner, vom Consumenten, der pfundweise seinen Bedarf bezieht, kaum empfunden wird. Aber im ganzen Jahre belastet sie doch die Arbeiterfamilie im Durchschnitt wohl mit 3.5—5 Mark, d. h. im Verhältniss zum Einkommen mit vielleicht $\frac{1}{2}$—1 %: relativ viel stärker, als durch diese und eine ganze Anzahl anderer Verbrauchs- und sonstiger Steuern zusammen genommen mitunter eine reiche Rentierfamilie, deren Einkommen schwer zu erfassen ist, getroffen wird. Und diese 3.5 oder 5 Mark, wenn auch pfennigweise ausgegeben, fehlen doch nothwendig der Arbeiterfamilie irgendwo sonst, entweder für andere Ausgaben und Genüsse oder auch für die Zurücklegung als Sparpfennig. Dies bleibt bei der an und für sich ganz richtigen psychologischen und practischen Rechtfertigung der Verbrauchssteuern zu leicht unbeachtet. —

Das sind die allgemeinen Erklärungs- und Rechtfertigungsgründe der starken Ausdehnung und des meistens bestehenden Uebergewichts der Verbrauchssteuern im Staatssteuersystem. Der einzelne Grund hat sicherlich meistens nur eine relative Bedeutung, aber die Gesammtheit der Gründe wiegt practisch schwer und darf auch theoretisch nicht so leicht genommen werden, wie es oft von einseitigen doctrinären Gegnern dieser Besteuerung geschehen ist.

Einige weitere specielle Gründe, welche von Anhängern der Verbrauchsbesteuerung geltend gemacht werden, können dagegen einen solchen auch nur relativen Werth theils überhaupt nicht, theils noch weniger beanspruchen, im Wesentlichen müssen sie sogar als falsch bezeichnet werden.

II. — §. 264. Specielle, aber überwiegend falsche Gründe für die Verbrauchsbesteuerung.

Digitized by Google

Es lässt sich leicht zeigen, dass diese Gründe, abgesehen von dem Korn Wahrheit, das sie allerdings enthalten und das schon in den vorausgehenden Erörterungen anerkannt wurde, mehr Gründe gegen als für die Verbrauchsbesteuerung sind.

A. Vielleicht am Schwächsten und eben deshalb am Gefährlichsten ist der Hinweis auf die Ueberwälzung, welche „schon Alles gut machen werde". Es genügt an dieser Stelle, auf die frühere Darstellung der Ueberwälzungstheorie Bezug zu nehmen (§. 138 ff.). Sowohl in dem Falle, dass die Steuer (der Zoll) auf den Preis überwälzt wird, als in dem immerhin möglichen, dass das nicht oder nicht vollständig geschieht, sondern andere Personen die Steuer tragen oder mit tragen, bleiben erhebliche Bedenken der Verbrauchsbesteuerung bestehen: im zweiten Fall andere, als im ersten, aber auch beachtenswerthe. Sicher war es ein Fehler der früheren Theorie und vieler Gegner dieser Besteuerung, die Möglichkeit des zweiten Falles zu übersehen. Aber auch wenn dieser vorliegen sollte, ist es wieder ein Fehler und falscher Optimismus der Anhänger der Verbrauchsbesteuerung, das Verbleiben zwar anderer, aber ebenfalls wichtiger Bedenken zu verkennen.

1. Das Günstigste, was sich in dem ersten Falle, also wenn der Consument zunächst wenigstens im höheren Preise durch die Steuer getroffen ist, sagen lässt, ist, dass nach einem langen Weiterwälzungsprocess und durch denselben vom Consumenten auf Dritte eine gewisse Gleichmässigkeit der Besteuerung unter besonders günstigen Umständen hergestellt werden kann. Ob und wie weit sie wirklich endlich eintritt, bleibt durchaus die Frage. In der Zwischenzeit aber können die grössten Härten vorkommen. Unter gewissen wirthschaftlichen, technischen, socialen und rechtlichen Verhältnissen muss die Hoffnung auf die günstige ausgleichende Wirkung der genannten Weiterwälzung aber überhaupt als Täuschung und Optimismus bezeichnet werden (§. 143, 147—149, 151—153, 155). In dem theoretisch und practisch wichtigsten Falle, bei der Besteuerung der unteren Classen oder „kleinen Leute" durch hohe Steuern auf deren nothwendige Verzehrungs- und auf deren Genussmittel lässt endlich die Ueberwälzung grossentheils im Stich oder vollzieht sich nur mittels eines hoch bedenklichen Drucks auf diese Personen (§. 272). Darüber kann sich nur oberflächlicher Optimismus täuschen oder frivole Rücksichtslosigkeit hinwegsetzen. Sind die betreffenden Steuern

Digitized by Google

einmal nicht entbehrlich, dann muss wenigstens offen und ehrlich und muthig anerkannt werden, dass der Verlass auf die günstige Function der Ueberwälzung aus nachweisbaren Gründen ein trügerischer ist. Daraus wird doch das Gute hervorgehen, dass man sich bei ihr nicht beruhigt, auf Reformen der Besteuerung, auf Ersatz der bedenklichsten Verbrauchssteuern und, vollends wenn das nicht in genügendem Grade möglich ist, auf die Einfügung von Compensationssteuern in das Steuersystem sinnt, durch welche wenigstens die durch die Verbrauchsbesteuerung unverhältnissmässig geschonten Classen und Personen zur verhältnissmässigen Betheiligung an der Tragung der Gesammtsteuerlast herangezogen werden.

Das sind die Schlüsse, zu welchen die unbefangene, keinem Parteiinteresse dienende wissenschaftliche Theorie nach ihrer bereits erlangten Kenntniss der Causalzusammenhänge im Ueberwälzungsprocess kommen muss. Von den Anhängern der anderen Ansicht darf sie daher den Gegenbeweis verlangen, der aber nicht geführt werden kann und kaum auch nur versucht worden ist: man hat es bei Behauptungen, Hoffnungen und Achselzucken bewenden lassen.

Man dürfte wohl auch repliciren: nun, wenn wirklich die ausgleichende Function der Ueberwälzung so sicher anzunehmen ist, warum lassen sich dann z. B. nicht die besitzenden und höheren Classen zunächst mit directen Erwerbsteuern stärker belasten, in der Voraussicht, diese schon auf die unteren und ärmeren Classen durch die Lohnregelung u. s. w. fortzuwälzen? Unter allen Umständen müsste eine derartige Ueberwälzung sicherer und leichter sein, als die Ueberwälzung in der entgegengesetzten Richtung, „von Unten nach Oben“, wie sie im Fall der Beruhigung bei hohen indirecten Verbrauchssteuern auf den Consum der Massen vorausgesetzt wird. Die höheren Classen haben von ihrem Interessenstandpuncte aus ganz recht mit ihrer Ablehnung eines solchen Vorgehens, weil sie jene Voraussicht der Fortwälzung als eine trügerische kennen. Aber nicht minder haben doch die unteren Classen recht, aus demselben Grunde den Trost abzulehnen, sie könnten sich durch Rückwälzung der auf sie in den Preisen der gekauften Waaren fortgewälzten indirecten Verbrauchssteuern leicht helfen. Wie die Dinge hier in Wirklichkeit liegen, wird unten bei der Darstellung der principiellen und practischen Mängel der Verbrauchsbesteuerung nachgewiesen werden (§. 272).

2. In einem Puncte gehen aber die unbedingten Gegner von Verbrauchssteuern auf Massenconsumptibilien freilich auch wieder zu weit und verfallen sie eigentlich in denselben Fehler wie die unbedingten Anhänger, nemlich volle Ueberwälzung stets und unbedingt und in zu weitem Maasse anzunehmen: also wenn der mehrerwähnte zweite Fall vorliegt.

(Die folgenden Ausführungen sind der 1. Auflage entnommen, S. 519 ff., was ich hier zum Beleg dafür bemerke, dass ich nicht erst jetzt diesem Puncte die ihm gebührende Berücksichtigung habe zu Theil werden lassen.)

Nach den Gegnern der Verbrauchssteuern ist es immer der ganze Betrag der Steuer, welcher (noch verbunden mit Nebenspesen, Zinsen u. s. w.) auf den Preis des Artikels fällt und um welchen sie daher „den Consumenten“ voll belastet ansehen. Hier wird der Ueberwälzungstendenz bis zum Consumenten hin ebenso eine zu grosse practische Stärke und eine zu unbedingte allgemeine Verwirklichung zugeschrieben, wie Seitens der anderen Partei derjenigen vom Consumenten weiter oder, in der früheren Terminologie: wie hier die Rück- und Weiterwälzungsfähigkeit, wird dort

Digitized by Google

die Fähigkeit der Weiterfortwälzung überschätzt und ohne genügende Rücksicht auf die Verhältnisse des practischen Lebens beurtheilt. Es ist vielmehr ein weiterer Uebelstand, dass sich die Weiterwälzung practisch nicht so einfach zuträgt, wie hier angenommen wird. Würde nur und voll der Consument getroffen, so liesse sich dies leichter compensiren. Aber die Steuer bleibt öfters in verschiedenem Maasse und in verschiedener Weise auf dem Steuerzahler haften oder auf dem Wege von ihm zum Consumenten an einzelnen Zwischenpersonen oder auch an einzelnen Producenten selbst hängen, mindert deren Einkommen, Gewinne etc., so namentlich wohl bei denjenigen indirecten Verbrauchssteuern, welche beim inländischen Producenten oder in der Form von Zöllen erhoben werden.

Diese Sachlage bildet sogar von einem anderen Gesichtspuncte aus unter Umständen eine relative Rechtfertigung solcher Steuern, indem dieselben nemlich, ähnlich wie Verkehrssteuern, als eine Art Gewerbesteuer und Einkommensteuer der Kaufleute, Fabrikanten, also solcher Classen und Personen mit angesehen werden könnten, deren Gewinne und Einkommen sich der sonstigen directen Erwerbsbesteuerung leichter entzögen. Die Anhänger der Verbrauchssteuern machen das nicht selten geltend, principiell nicht mit Unrecht, wenn auch gewöhnlich mit starken Uebertreibungen, denn sie übersehen als Vertreter dieser Auffassung dabei wieder zweierlei.

a) Einmal, dass sie damit in Widerspruch mit ihrer optimistischen Ansicht von der Rück- und Weiterwälzung der Verbrauchssteuern Seitens der Consumenten kommen.

Wenn die gleichmässige Fortwälzung bis zum Consumenten schon so unsicher ist, wie sehr vollends diese Weiterwälzung! Für letztere liegen die Verhältnisse doch viel ungünstiger, weil es sich eben um „Consumenten" ohne Organisation zu gemeinsamem Handeln, ohne ökonomische Machtmittel (untere Classen!) zur Durchsetzung der Weiterwälzung handelt, während in dem anderen Fall „Producenten" in Betracht kommen, welche doch für den Concurrenzkampf besser organisirt sind, ihr Kapital nöthigenfalls eher aus dem Geschäft ziehen können u. s. w.

b) Sodann der zweite Mangel der Beweisführung: gerade die ungleichmässige Fort- und Weiterwälzung der zunächst vom Producenten, Fabrikanten, Kaufmann u. s. w. ausgelegten Steuer ist ein neues Argument dafür, dass man mit der Rechtfertigung der Verbrauchsbesteuerung durch den Hinweis auf die Ausgleichungsfunction der Ueberwälzung sehr vorsichtig sein muss. Denn je mehr sich diese Ueberwälzung vollzieht, desto ungleichmässiger wird wieder die ganze Steuervertheilung.

Die einzelnen Producenten sind nach einer Menge persönlicher, wirthschaftlicher und technischer Verhältnisse, im Gross- und Kleinbetrieb, nach der Vertheilung des Kapitals auf Anlage- und Betriebskapital, nach der örtlichen Lage ihrer Anstalten u. s. w. in ganz ungleichem Maasse zur Fortwälzung der von ihnen ausgelegten Steuern befähigt (§. 143, 146 ff.). Oefters bleiben allerdings wohl Theile dieser Steuern auf ihnen sitzen, aber da dies einzeln in durchaus verschiedenem Maasse geschieht, sind diese Steuern auch wieder keine richtige und gerechte

Digitized by Google

Gewerbe- oder Einkommensteuer der Betroffenen, ganz abgesehen von dem Umstande, dass so nur gewisse Gewerbe indirect besteuert würden.

So darf man behaupten, dass der Verlass auf die Ueberwälzung in jeder Hinsicht, in den beiden, allerdings zu unterscheidenden Kategorieen von Fällen ein schwaches Argument zu Gunsten der Verbrauchsbesteuerung des Consumenten selbst und anderer, mit der Herstellung und dem Vertrieb der steuerpflichtigen Waaren in Verbindung stehenden Personen ist.

§. 265. — B. Die Selbstregelung der Besteuerung des Einzelnen durch die Regelung seines gebrauchssteuerpflichtigen Consums.

Auch durch die Berufung hierauf wird keine richtige Begründung der Verbrauchs- und Nutzungsbesteuerung gewonnen. Denn einmal ist in vielen, practisch wichtigen Fällen eine solche Macht des Einzelnen nur scheinbar vorhanden; sodann aber steht dieselbe überhaupt mit dem wahren Wesen der Besteuerung in Widerspruch.

Schäffle's Auffassung der indirecten Verbrauchssteuern als eines nach der Steuerfähigkeit die Steuerbelastung individualisirenden Elements (oben S. 246) ist gerade in diesen Puncten zu optimistisch.

1. Welche Steuerobjecte auch gewählt werden mögen, die „Selbstregelung der Besteuerung" ist dabei immer eine bedenkliche Sache.

Bei einer Besteuerung von nothwendigen Lebensmitteln (Salz! Volksbrot [Roggenbrot bei uns], Fleisch) ist von einer solchen Macht des Einzelnen theils gar nicht die Rede, theils würde sie nur auf Kosten der Gesundheit und Arbeitskraft des Consumenten ausgeübt, also auch gegen das Gemeinschaftsinteresse. Bei anderen Steuerobjecten stemmt sich wenigstens die Consumtionssitte der Einschränkung des Consums entgegen. Die letztere kann ebenfalls ihre sanitären und sonstigen Bedenken bieten. Auch trifft der allgemeine Einwand gegen die Verbrauchsbesteuerung zu, dass dieselbe eben einzelne Artikel des Consums ziemlich willkürlich herausgreift. Die Gleichmässigkeit wird so von Neuem verletzt, indem dem Consumenten eines besteuerten Artikels, gegenüber dem Consumenten eines unbesteuerten, entweder zugemuthet wird, die Steuer im höheren Preise der Waare zu entrichten oder auf den Consum zu verzichten. So liegt die Sache selbst bei den sogenannten Luxussteuern.

2. Gewichtiger und principieller ist aber noch der zweite Einwand gegen diese Begründung der Gebrauchsbesteuerung: es sollte dem Einzelnen eben gar nicht so „frei stehen" durch eine Handlung, welche wie die Regelung des Consums mit der individuellen Steuerpflicht keinen Zusammenhang hat, sich dieser Pflicht zu entziehen oder das Maass, in dem er sie erfüllt, zu bestimmen.

Wie man die Besteuerung des Einzelnen auch immer auffasse und begründe: ob man sie als einen Entgelt der Dienste des Staats, der Vortheile der Staatsverbindung oder richtiger als eine Pflicht ansieht, welche aus der naturnothwendigen gliedlichen Angehörigkeit des Einzelnen zur Staatsgesellschaft folgt (§. 85 ff.): die Steuerzahlung an sich und das Maass ihrer Höhe müssten richtiger Weise von der Art und der Grösse des Consums einzelner Güter unabhängig sein.

Digitized by Google

Practische Gründe, jenes besprochene psychologische Moment u. A. m. mögen trotzdem für eine solche Verbindung sprechen. Aber ein Vortheil, dass das Individuum alsdann durch Regelung seines Consums seine Steuern regeln könne, ist dies nicht: die Gebrauchsbesteuerung lässt sich mit solchem Argument nicht begründen und rechtfertigen, sondern gerade angreifen.

3. Auch die weitere Motivirung verwandter Art, dass sich durch eine rationelle Verbrauchsbesteuerung, diese als ein Mittel zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs betrachtet, der Consum der Bevölkerung in deren eigenem wahren Interesse richtig regeln lasse, begegnet doch erheblichen principiellen und practischen Bedenken. Man argumentirt hier aus den sich berührenden Gesichtspuncten der Sanitäts-, Sitten-, Luxus- und allgemeinen Wohlfahrtspolizei.

Dies ist implicite der Standpunct der in der Vorbemerkung S. 607 genannten finanzstatistischen Schrift von Gerstfeldt. Da ähnliche Auffassungen in gewissen Kreisen verbreitet sind, scheint es nicht überflüssig, auf die Prüfung dieses Standpuncts etwas näher einzugehen, weshalb ich diese Ausführung unter 3 (schon in der ersten Auflage S. 522) hier eingefügt habe. Die finanzstatistischen Thatsachen sind allerdings berückend, aber um so nothwendiger ist eine unbefangene Beurtheilung. Nach Gerstfeldt, besonders Tab. 8 und 7 ergab sich für die Zeit Ende der 1870er Jahre:

Branntwein.	Deutsches Reich	Grossbritannien	Frankreich	Westösterreich	Russland
Einnahme Mill. M.	45.21	422.05	65.00	18.00	567.27
oder % aller Steuern	7.00	30.84	3.38	3.31	42.88
per Kopf M.	1.06	12.42	1.76	0.82	8.10
Durchschnittssatz d. Steuer p. 100 % Alcohol per Hectoliter					
an Zoll M.	30.00	400.00	90.00	24.00	?
an Steuer M.	17.00	300.00	60.00	20.00	125.00
Abgabebelastete Verbrauchsmenge per Kopf Liter	6.14	3.87	2.86	4.10	6.48
Tabak.					
Einnahme Mill. M.	14.28	162.00	257.18	75.49	45.55
oder % aller Steuern	2.25	11.85	13.30	13.86	3.44
per Kopf M.	0.34	4.77	6.95	3.43	0.65
Durchschnittssatz an Steuern (incl. Monopol) per Centner					
an Zoll M.	15.00	350.00	—	—	70.00
an Steuer (Monopol) M. . .	2.30	—	380.00	110.00	50.00
Belastete Verbrauchsmenge per Kopf Pfund	3.36	1.36	1.88	3.12	1.19

Selbst wenn der hier (ob bei Branntwein ganz richtig?) berechnete enorm hohe Durchschnittsconsum an Branntwein und Tabak in Deutschland durch eine der ausländischen ähnliche hohe Besteuerung auf die Hälfte reducirt würde, an sich vielleicht wünschenswerth, so würde die Ausgabe einer Person für diesen halben Consum wegen der hohen Steuer doch noch viel grösser sein als jetzt, was demnach klärlich auf eine starke Ueberlastung der betreffenden Consumenten mit Steuern oder m. a. W. auf eine grosse Ungleichmässigkeit der Besteuerung hinausliefe. Das lässt sich doch unmöglich in dieser Frage so leicht nehmen. Seit den Reichsreformen der deutschen Tabak- und Branntweinsteuer ist der Ertrag der letzteren und die Steuerbelastung der Bevölkerung allerdings erheblich gestiegen, aber auch gegenwärtig beträgt die Einnahme vom Tabak (Steuer und Zoll) nur 1 M. per Kopf und die Branntweinsteuer noch nicht 3 M., während in den genannten anderen Staaten seit 1880 die Erträge dieser Steuern über die oben angegebenen Summen noch erheblich hinausgewachsen sind. (S. über England Fin. III, §. 134 ff., 148, über Frankreich eb. §. 252 ff., 296.)

Digitized by Google

Es mag zugegeben werden, dass derartige Gesichtspuncte etwas mitsprechen dürfen, besonders bei der Branntwein- und auch noch bei der Tabakbesteuerung. Aber man überzeugt sich leicht, dass man hier zu misslichen Consequenzen gelangt, sobald man einen dieser Gesichtspuncte ernstlich zur Begründung einer hohen Verbrauchsbesteuerung auf welche Gegenstände immer benutzt, und den Ertrag davon zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs verwendet.

Von einer auch nur einigermaassen berechtigten sanitäts- und sittenpolizeilichen Regelung kann hier doch bloss gegenüber einem wirklich physisch und psychisch schädlichen Uebermaass des Consums die Rede sein, wenn man selbst von allen principiellen Einwänden gegen solche Einmischung absehen wollte. Nun wäre aber hier, wenn sie überhaupt richtig und erfolgreich sein sollte, eine ganz individuelle Controle des Consums des einzelnen Trinkers und Rauchers nothwendig. Eine solche erfolgt durch die Verbrauchsbesteuerung und durch einen hohen Steuerfuss der Branntwein- und Tabaksteuer aber natürlich gar nicht.

Aus den Durchschnittssätzen des Consums für den Kopf, wie sie die übliche Statistik meistens allein berechnen kann, lässt sich nicht ohne Weiteres auf ein Uebermaass des individuellen Consums schliessen, auch wenn sich, wie z. B. bei uns in Deutschland, viel höhere Kopfquoten als in anderen Staaten mit hoher Besteuerung ergeben. Denn ob und wie weit ein solches Uebermaass vorliegt, das hängt in entscheidender Weise von der zeitlichen Vertheilung des Consums einer jeden Person ab. Der Durchschnittsconsum kann sehr hoch sein und doch wegen einer günstigen zeitlichen Vertheilung dieses Einzelconsums eine wirklich schädliche übermässige Consumtion fehlen, und umgekehrt.

So führt Conrad (in der Recension von Gerstfeldt's Schrift, Jahrbücher 1879, II) gewiss richtig aus, dass das Zuvieltrinken von Branntwein durch die hohe Steuer nur wenig gemindert wird, während der tägliche Genuss einer geringen Menge zur Mahlzeit, was im Jahre ein bedeutendes Quantum ausmacht, für den Arbeiter durchaus zuträglich ist und ihm dieser Genuss durch die Forderung Gerstfeldt's mehr als gerechtfertigt erschwert wird. Ebenso kann man bei den Arbeitern u. s. w. doch auch an das Berechtigte des Tabakgenusses denken.

Die entgegengesetzte Auffassung beruht auf der unhaltbaren Annahme der absoluten Schädlichkeit des Branntweins und Tabaks. Diese Annahme müsste folgerichtig dazu führen, den Consum dieser Artikel nicht durch Steuern bloss zu erschweren, sondern ihn gesetzlich zu verbieten, mindestens wie in den Staaten der Temperance-Gesetze den offenen Verkauf zu untersagen.

Gegen den luxus- und wohlfahrtspolizeilichen Standpunct erheben sich von vorneherein principielle Bedenken, wenigstens innerhalb der heutigen Gesellschaft und ihrer sonstigen Rechtsordnung.

Selbst wenn man davon absieht und zugiebt, dass ein grosser Theil der „kleinen Leute“ durch den Aufwand für ihren Branntwein- und Tabakconsum, zumal für den übermässigen, grosse Unwirthschaftlichkeit zu ihrem eigenen Nachtheil beweisen, — ist es zu rechtfertigen, sie dafür mit hohen Steuern zu belegen und gewissermaassen zu bestrafen? Die allgemeinen Bedürfnisse des Staats, welche

Digitized by Google

unter allen Umständen zu decken sind, grossentheils auf Kosten der Unwirthschaftlichkeit jenes Volkstheils zu bestreiten? Folgerichtig müsste man dann überhaupt den Leuten die freie Verwendung ihres Einkommens entziehen, mindestens den Betrag, der über den nothwendigen Bedarf hinausgeht, in Beschlag nehmen. Aber auch dies wäre u. E. nur zu rechtfertigen zu Zwecken im speciellen Interesse dieser unter Curatel gestellten Leute, nicht zur Deckung der allgemeinen Staatsbedürfnisse (s. unten). Mit der besonders hohen Branntwein- und Tabakbesteuerung profitirt doch jetzt im Grunde der Staat nur für seine fiscalischen Interessen von Lastern und Unsitten der Bevölkerung, und zwar von solchen, die er nicht wohl sonst nach der bestehenden Rechtsanschauung unter Strafe stellen kann. Gerade das polizeiliche Bevormundungsprincip würde eine ganz andere Behandlung unwirthschaftlicher Consumtionen bedingen, als diejenige vermittelst hoher Verbrauchsbesteuerung. Wenn man durch letztere selbst eine Verminderung anstössiger Consumtionen erreicht, — was nicht immer sicher ist; in Deutschland ist seit der höheren Tabakbesteuerung der Consum auf den Kopf nur von 1.7 auf 1.5 Kilogramm (auf fabrikationsreifen Rohtabak reducirt) zurückgegangen — so wird doch in der Regel der gesammte Aufwand einer Person für die betreffenden Objecte bei hoher im Vergleich mit niedriger Besteuerung noch grösser, daher die wirthschaftliche Verwendung des ganzen Einkommens noch schlechter ausfallen. D. h. man fügt durch solche Besteuerung noch die Gefahr rascheren und stärkeren wirthschaftlichen Ruins zu allen anderen üblen Folgen bedenklicher Consumtion hinzu. Viel heilsamer, aber freilich auch viel mehr gegen das doch zumeist einseitig sich geltend machende fiscalische Interesse wären z. B. gegenüber dem Tabak- und Branntweinconsum Vorkehrungen, die Gelegenheit zu diesen Consumtionen zu erschweren, wie in Betreff des Branntweins (und indirect des Tabaks) durch eine richtige Schankstättengesetzgebung und in Betreff des Tabaks durch umfassendere Rauchverbote in öffentlichen Localitäten u. s. w. (zugleich eine wahre Wohlthat für die nicht rauchende Menschheit!). (Vgl. neuere französische Pläne in Betreff der Schanklicenzen und Branntweinsteuer, wenigstens mit in dieser Tendenz gefasst, in Fin. III, S. 628.)

4. Anders und günstiger liegt die Frage einer solchen „Consumregelung“ durch passende Verbrauchsbesteuerung, wenn der Ertrag davon für specielle Interessenangelegenheiten der unteren Classen verwendet wird und so diese Regelung auf einen gewissen „Sparzwang“ bezüglich der Einkommenverwendung hinausläuft. Das möchte ich im Ganzen für gerechtfertigt halten.

S. schon oben in den Vorbemerkungen §. 251 S. 607. Der Einwand der ungleichmässigen Belastung der Einzelnen, je nach ihrem Consum, und im Verhältniss zu der individuell verschiedenen Theilnahme an den betreffenden öffentlichen Einrichtungen trifft allerdings auch hier zu. Aber er verliert hier viel mehr an Gewicht, aus socialem Gesichtspunct betrachtet, als wenn der Ertrag solcher Steuern zu allgemeinen Staatszwecken dient und damit, wenigstens mittelbar, auch die höheren und wohlhabenderen Classen, als Steuerzahler wie als Participienten an Staatsleistungen, bevortheilt werden. In dem hier erörterten Fall handelt es sich bei grösseren individuellen Consum- und damit Steuerlast-Verschiedenheiten wesentlich um ökonomische Bewegungen innerhalb der unteren Classe allein: ein m. E. entscheidender Unterschied.

§. 266. — C. Die (indirecte) Verbrauchsbesteuerung als Mittel, das Moment der Steuerzahlung zu verhüllen.

Der psychologische Vortheil, welcher hierin liegt, wurde oben zugegeben. Aber mit diesem Vortheil sind gewichtige Nachtheile verbunden, sowohl in Bezug auf den Besteuerten als auf den Staat.

Digitized by Google

1. Jener verkennt eben deshalb so leicht den nothwendigen Zusammenhang zwischen Besteuerung und öffentlicher Leistung, zwischen Steuerzahlung und Steuerpflicht. Sein eigener Verbrauch, seine Ausgaben erscheinen ihm nicht im wahren Licht.

Darin nur Vortheile zu sehen, nur zu rühmen, dass dieser mangelnde Einblick in die wirklichen Verhältnisse über manches Unliebsame und Lästige hinweg helfe, heisst doch sehr kurzsichtig urtheilen, etwa so, als ob überhaupt die genaue Rechnungsführung in der Privatwirthschaft besser unterbleibe, damit man sich in Betreff seiner Ausgaben in „angenehmer" Unwissenheit befinde.

2. Für das ganze Gemeinwesen oder den Staat selbst ergeben sich aber nicht geringere Bedenken. Zugestanden, dass die Deckung eines grossen Finanzbedarfs durch Verbrauchssteuern leichter, weil weniger unpopulär als durch Schatzungen sei und dass deswegen Staatsmänner politische Gründe für ein solches Vorgehen geltend machen können: nicht minder sind politische und finanzielle Gegengründe anzuführen. Die Controle des Staatshaushalts, die Prüfung der Nothwendigkeit und Zweckmässigkeit einer Ausgabe wird fast unvermeidlich weniger ernst genommen.

Die parlamentarischen Körper bewilligen begreiflich genug, auch wenn sie dabei gar nicht specielle Interessen der Besitzenden vertreten, indirecte Verbrauchssteuern leichter als directe Erwerbssteuern, weil sie sich durch letztere beim Volk eher unpopulär zu machen fürchten. Eine absolute Staatsgewalt, der keine Volksvertretung zur Seite steht, greift ebenfalls leichter zu der „unfühlbaren" Verbrauchsbesteuerung. Der Finanzbedarf droht aber dann um so rascher und stärker zu steigen, die Macht der Parlamente, auch wo sie berechtigt ist, um so kümmerlicher zu werden: Letzteres desto mehr, je mehr schon die ganze steuertechnische Einrichtung der Verbrauchssteuern mechanisch weiter fungirt und aus finanziellen Gründen in Function erhalten werden muss, wenn der Steuerapparat einmal gebildet worden ist. Als „politische Garantie" haben daher z. B. Bewilligungen eines Tabakmonopols auf eine bestimmte Reihe von Jahren, wie gesetzlich in Frankreich und wie es bei dem deutschen Tabakmonopolproject mitunter vorgeschlagen worden ist, kaum irgend einen Werth. Wenn man nach einem langen und kostspieligen Expropriationsverfahren bei uns ein solches Monopol einmal eingeführt haben sollte, wird man doch eine Wiederaufhebung des Monopols in unabsehbarer Zeit nicht ernstlich ins Auge fassen können. Auch die neueste Erfahrung mit dem französischen Zündhölzchenmonopol bestätigt das (Fin. III, §. 300 ff.).

Gerade je schärfer die Steuer vom Einzelnen und im Volke als Steuer empfunden wird, desto vorsichtiger wird man an ihre Ausdehnung, desto sorgfältiger an die Prüfung des Bedarfs gehen. Gewiss vermögen sich hier die Interessen zu kreuzen und kann eine nothwendige und erwünschte Entwicklung der „öffentlichen Thätigkeiten" durch zu knappe Bemessung des Bedarfs und zu grosse Abneigung gegen eine Vermehrung der Steuern gehemmt werden. Aber die Klippe auf der anderen Seite ist auch nicht zu übersehen: die Gefahr einer Schädigung der „berechtigten Freiheitsinteressen" des Volks und einer zu

Digitized by Google

willfährigen Vermehrung der öffentlichen Ausgaben, damit einer zu grossen Allmacht der Staatsgewalt.

Diese Betrachtung führt schon zu der folgenden Erörterung hinüber:

III. Die principiellen und practischen Mängel der Gebrauchsbesteuerung.

§. 267. Dieselben waren im Vorausgehenden schon mehrfach zu berühren. Sie treten, wie bemerkt, als Verstösse gegen die vier Reihen oberster Steuerprincipien hervor. Die Gebrauchsbesteuerung als Ganzes betrachtet zeigt hier grosse Mängel, welche kaum bei einer einzelnen hierhergehörigen Steuer und Einrichtungs- und Erhebungsform ganz fehlen, wenn auch hier in grösserem, da in geringerem Grade hervortreten.

A. Verstösse gegen die finanzpolitischen Principien der Ausreichendheit und Beweglichkeit.

Die Hauptarten der Besteuerung sind schon oben bei der Erörterung dieser Principien kurz in ihrer Beziehung zu diesen letzteren beurtheilt worden (§. 129). Gewisse Vortheile, wie leichtere Deckung grösseren Finanzbedarfs mit ihnen, sind unverkennbar. Aber anderseits stellen die weniger beweglichen, jedoch bei nicht zu hohen Sätzen in ihrem Eingang sichereren und in ihrer Ertragshöhe nicht viel schwankenden directen Steuern, unter diesen besonders auch die Ertragssteuern, gegenüber den im Ertrage viel mehr schwankenden Verbrauchssteuern, das solide „finanzielle Rückgrat" dar. Gerade wegen der engen Verknüpfung der Verbrauchssteuern an gewisse Waaren hängt der Steuerertrag wesentlich von den Productions- und Consumtionsverhältnissen, den Conjuncturen dieser Waaren, vom Gang des ganzen Wirthschaftslebens, von der ungestörten Function des Erhebungs- und Controlapparats mit ab.

Der Steuerertrag sinkt daher leicht in „ungünstigen" Zeiten, wo man ihn am Nothwendigsten bedarf, und steigt leicht in „günstigen" Zeiten, wo man das eher entbehren könnte. Dort daher eine Störung des Gleichgewichts im Staatshaushalte, die schwer sofort gut zu machen ist. Steuerausfälle lassen sich dabei auch nicht, wie theilweise wenigstens bei directen Erwerbssteuern, nachträglich wieder einbringen. In den günstigen Zeiten aber entsteht eine Versuchung zu neuen öffentlichen Ausgaben, auch zu solchen dauernder Art (Gehaltserhöhungen), weil die Mittel dazu vorhanden sind. Manches weniger Nothwendige wird dann leicht unternommen, für das hinterher die Mittel fehlen, wenn die allgemeinen Verhältnisse wieder schlechter werden. Eine rasche Vermehrung des Ertrags auf einmal im Bedarfsfall lässt sich aber gerade durch die Verbrauchsbesteuerung auch nicht leicht bewirken, um so weniger, je mehr die bevorstehende Steuervermehrung (Ausdehnung oder Erhöhung) von der Speculation ausgebeutet wird, wie jetzt regelmässig in unseren Verkehrsverhältnissen.

Digitized by Google

Durch eine gewisse Mannigfaltigkeit dieser Besteuerung, durch richtige Auswahl der einzelnen Steuerobjecte und durch passende Steuerform (z. B. die Monopolisirung) sind diese Mängel wohl zu vermindern, aber nicht zu beseitigen.

S. auch hier die schon oben in §. 129 in Bezug genommenen lehrreichen französischen Erfahrungen, besonders in Fin. III, §. 175. 176.

Die Schlüsse für die richtigen Zielpuncte des Steuersystems ergeben sich von selbst. Hervorgehoben sei hier bloss, wie verfehlt es sein würde, die Staatsbesteuerung nur oder fast nur auf Verbrauchssteuern zu begründen.

„Bundesstaaten", wie das Deutsche Reich, Schweiz, Nordamerika, können das doch nur wegen des Zusammenhangs mit den Gliederstaaten wagen, deren Besteuerung eine vornemlich directe ist. Bedenken bleiben gleichwohl, auch rein finanzpolitisch betrachtet, — auch in Deutschland. Namentlich Kriegszeiten bedürfen neben dem Staatscredit des Mittels von „Extrasteuern" (Fin. I, §. 76), und dies können vornemlich nur directe sein.

§. 268. — B. Verstösse gegen die volkswirthschaftlichen Steuerprincipien.

Eine Steuer muss hier der richtigen Wahl der Steuerquelle entsprechen und den Ueberwälzungsverhältnissen gehörig Rechnung tragen.

1. In erster Hinsicht möchten die Verbrauchsbesteuerung im Ganzen und die einzelnen Steuern, auch die üblichen Steuern auf Nutzungen des Nutzvermögens u. s. w. keine allgemeinen Bedenken bieten.

Sie werden meistens als reelle Einkommensteuern, principiell richtig, fungiren. Aber sie belasten die Steuerquelle des Einkommens bei den Einzelnen zu ungleich, was nicht nur den Grundsätzen der Gerechtigkeit, sondern auch volkswirthschaftlichen Interessen widerspricht. Aus der folgenden Darlegung (§. 269 ff.) der Verstösse gegen die Allgemeinheit und Gleichmässigkeit wird sich dies näher ergeben.

2. Die Ueberwälzungsverhältnisse werden in der Verbrauchsbesteuerung und besonders bei wichtigeren einzelnen Steuern regelmässig nicht gehörig berücksichtigt. Daraus entsteht eine neue grosse Ungleichmässigkeit der Belastung, welche wiederum auch volkswirthschaftlich bedenklich ist.

Auch dies folgt schon aus dem Früheren (§. 141) und wird unten im §. 272 für einen Hauptfall noch näher begründet.

3. Zu den volkswirthschaftlichen Nachtheilen der Verbrauchssteuern, aller zusammen in gewissem Maasse, der einzelnen mehr oder weniger, gehören ferner diejenigen, welche auch vom Standpunct der Steuerverwaltung hervorzuheben sind und unten (§. 276) besprochen werden, sowie andere verwandter Art.

(Sehr gut, an Beispielen u. s. w. dargelegt von Cliffe Leslie, on financial reform, Deutsch von Brömel.)

Digitized by Google

Die Controlen und Erhebungsformen belästigen und hemmen den Verkehr, die richtige locale und internationale Arbeitstheilung, hemmen die Entwicklung der Technik nicht selten, begünstigen den Grossbetrieb mitunter einseitig, reizen zu besonders schlimmen Formen der Defraude, des Schmuggels, der Bestechung, wirken dadurch auch verderblich auf die Concurrenzverhältnisse, corrumpiren so das Geschäftsleben und wirken entsittlichend ein, u. s. w. Auch die meist höheren Erhebungskosten, die Herbeiführung von Nebenspesen für den Steuerzahler, von besonderem Zeit- und Arbeitsaufwand sind unverkennbare Uebelstände, welche bei einem Vergleich mit der directen Erwerbsbesteuerung nicht unbedeutend zu Ungunsten der Verbrauchssteuern ins Gewicht fallen, wenn sie auch meistens nicht den Ausschlag geben können.

§. 269. — C. **Verstösse gegen die Principien der gerechten Steuervertheilung oder gegen die Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung.**

Diese Verstösse sind wohl die wichtigsten und zwar wiederum, allerdings verschieden und nicht in gleichem Grade, aber doch beide Male in den oben unterschiedenen zwei Fällen: wenn der Preis um die Steuer ganz oder theilweise steigt und wenn andere Personen, als die Consumenten, ganz oder theilweise mit der Steuer belastet werden.

Wegen dieser „Verstösse gegen die Gerechtigkeit" wird vor Allem auf die *Beseitigung* wenigstens gewisser Verbrauchssteuern oder auf deren *Ersatz* zu sinnen und im Falle der unvermeidlichen Beibehaltung solcher Steuern wird eine *Ausgleichung* ihrer ungerechten (und meist zugleich auch volkswirthschaftlich nachtheiligen) Wirkungen durch *andere* Verbrauchs- und Nutzungs- und namentlich durch *directe Erwerbssteuern* zu verlangen sein: freilich ein *schwierigstes Problem*. Nur wenn es aber einigermaassen befriedigend gelöst wird, kann ein Steuersystem, in welchem sich viele und schwere Verbrauchssteuern befinden, wenigstens die Gesammtlast der Besteuerung *leidlich allgemein* und *gleichmässig* vertheilen.

Die Forderung einer solchen Ausgleichung der Wirkungen der Verbrauchsbesteuerung beschränkt sich auch *nicht* auf das socialpolitische Steuersystem: sie gilt auch für das *rein finanzielle*. In diesem wird das leitende Princip einer *wenigstens annähernd gleichen* proportionalen Höhe der Besteuerung des Einkommens, einerlei, welches die Quelle und die Grösse des letzteren ist, bei der Ueberwälzung der Steuer auf den Preis gerade durch die Verbrauchsbesteuerung leicht und meistens mehr oder weniger *verletzt* zu *Ungunsten* der Bezieher von *Arbeits-* und von *kleinem* Einkommen. Das muss durch die Gestaltung des Steuersystems wenigstens möglichst gut gemacht werden.

Digitized by Google

Die Hauptbedenken sind folgende:

1. Die Allgemeinheit der Besteuerung wird verletzt, weil gewisse einzelne Consumptibilien und Nutzungen, welche nicht von Jedermann genossen werden, der Steuer unterliegen.

2. Die Gleichmässigkeit wird verletzt, weil

a) auch die besteuerten Objecte u. s. w. von den Consumenten nicht in gleicher Menge, Güte, noch in einem zum Einkommen in gleichem Verhältniss stehenden Betrage gebraucht werden; ferner

b) weil die Verbrauchsbesteuerung sich in dem Gesammtumfang, welchen sie für den Besteuerten erreicht, zunächst nach der Grösse des Verbrauchs, nicht des Einkommens richtet, die Grösse des Verbrauchs aber mehr oder weniger von der Personenzahl abhängt, welche auf das Einkommen eines Besteuerten angewiesen ist; endlich

c) wird die Gleichmässigkeit der Besteuerung auch in Bezug auf diejenigen Personen und Wirthschaften verletzt, welche als „Producenten" (Fabrikanten, Kaufleute) zunächst die Steuer auszulegen haben, wegen der unvermeidlichen Mängel der complicirten Steuertechnik der meisten Verbrauchssteuern, der Unsicherheit richtiger Ueberwälzung; ferner auch in Bezug auf andere Personen, welche als Zwischenhändler, Frachtführer u. s. w. an dem Transport, dem Absatz der Artikel betheiligt sind und eventuell die Steuer oder Theile davon auf sich überwälzt erhalten, ohne sich in genügendem Maasse durch Weiterwälzung, Rückwälzung schadlos halten zu können.

Diese Bedenken treffen principiell alle Gebrauchsbesteuerung, auch diejenige auf Nutzungen des Nutzvermögens, die Luxussteuern u. dgl. Dem Grade nach haben sie aber bei den einzelnen hierhergehörigen Steuern und Steuerformen (z. B. bei der Monopolisirung, bei der Besteuerung durch Vermittlung des privaten Producenten, im Falle etwaiger Berücksichtigung der Qualität oder des Werths im Steuersatz der Zölle und inneren Verbrauchssteuern) ein verschiedenes Gewicht.

Daraus ergeben sich Fingerzeige für die richtige Ausbildung des Gebrauchssteuersystems, wenn dasselbe einmal unentbehrlich ist. Ferner lassen sich durch entsprechende Regelung der directen Erwerbsbesteuerung jene Bedenken vermindern. Für die Art und Weise, wie dies zu geschehen hat, ergeben sich gleichfalls aus einer Prüfung der Verbrauchsbesteuerung selbst, im Ganzen wie in ihren einzelnen Hauptarten und Formen, werthvolle Winke. So erlangt die folgende Untersuchung eine allgemeinere Bedeutung für die Fragen der Einrichtung des ganzen Steuersystems.

Digitized by Google

§. 270. — 1. Die Verletzung des Princips der Allgemeinheit.

Die Thatsache einer solchen Verletzung bedarf bei der notorischen Gestaltung der Consumtionen und der diese treffenden Gebrauchsbesteuerung keines weiteren Beweises. Man bestrebt sich deswegen, möglichst allgemeine Verbrauche zu besteuern und fügt etwa noch gewisse Steuern auf Nutzungen, sogenannte Luxussteuern u. dgl. hinzu, um den Lücken in der Allgemeinheit des Consums von Massenartikeln Rechnung zu tragen. M. a. W.: man bildet ein Gebrauchssteuersystem aus. Principiell ganz mit Recht, aber practisch doch niemals mit genügendem Erfolg, denn im Ausgangspuncte, in der Besteuerung gewisser einzelner Waaren und Nutzungen, liegt der innere Fehler.

Allgemein verbreitete Consumartikel, wie Salz, Brot, Mehl zu besteuern, entspricht zwar dem Grundsatz der Allgemeinheit, verstösst aber um so mehr, bei der zum Theil kopfsteuerartigen Wirkung solcher Steuern, gegen den Grundsatz der Gleichmässigkeit. Die Besteuerung von Artikeln wie Tabak, Branntwein, die, wenn einmal die Verbrauchssteuer gut geheissen wird, gewiss mit die geeignetsten Objecte für eine solche sind, — eine Ansicht, welche mit der Erörterung in §. 265 nicht in Widerspruch steht — bildet dagegen bei der fehlenden Allgemeinheit dieses Consums wieder auch einen starken Verstoss gegen die „Allgemeinheit“. Das muss davor warnen, mit diesen Steuern eine gar zu grosse Quote des gesammten, für allgemeine Staatszwecke erforderlichen Steuerbedarfs zu decken: eine Gefahr, welche gerade in der Tabak- und Branntweinsteuer (England, Frankreich, bequeme Gelegenheit beim Tabakmonopol, wegen der leichten Erhöhbarkeit der Steuer in höheren Preisen) nicht zu verkennen ist. Die eigentlich erforderliche Verallgemeinerung des Princips der Steuerpflichtigkeit einzelner Genüsse lässt sich aus steuertechnischen und volkswirthschaftlichen Rücksichten meist nicht genügend durchführen. Sie würde aber immer jenen Verstoss nur dem Grade nach verringern, nicht ihn beseitigen. Doch bietet hier der Einfuhrzoll (etwas auch das Octroi, worin z. B. in Frankreich Artikel wie Austern stehen) immerhin Gelegenheit, eine rationelle Luxusbesteuerung von feineren Genussmitteln und Gebrauchsgegenständen der wohlhabenderen Classen ohne besondere Mühe durchzuführen, da der Control- und Erhebungsapparat einmal besteht, auch ohne wesentliche Kostensteigerung. Nur drohen hier mitunter solche Zölle starke Schutzzölle zu werden (Seidenwaaren!) und so den Finanzzweck wenigstens zu verfehlen. Eine günstige Seite des Zolls ist diese seine Geeignetheit zur Luxusbesteuerung aber gewiss.

Am Ungenügendsten bleibt das Aushilfsmittel der directen „Luxussteuern“, denn diese können vollends aus steuertechnischen Gründen nur ganz einzelne Nutzungen oder Genüsse treffen, wo von „Allgemeinheit“ der Consumtion auch nur innerhalb einer kleinen Gesellschaftsschicht noch weniger die Rede ist.

Der neueste und überhaupt bedeutendste theoretische Vertreter der Luxussteuer, v. Bilinski, verkennt das nicht. Er weist scharf eine weitere Ausdehnung der directen Luxussteuern über die vier von ihm befürworteten und practisch verbreitetsten ab und will nur den Luxussteuergesichtspunct überhaupt mehr und folgerichtiger im ganzen System der indirecten Verbrauchssteuern durchgeführt wissen. (A. a. O. S. 150.) Auch hier bieten sich nur zu viele Schwierigkeiten! Erreicht man da mit einer allgemeinen Vermögenssteuer oder einer progressiven Einkommensteuer nicht das gleiche Ziel viel besser?

Digitized by Google

§. 271. — 2. Die Verletzung des Princips der Gleichmässigkeit wegen der Ungleichheit des Consums der besteuerten Objecte selbst.

Auch hier liegt eine notorische Thatsache vor. Nach der von Naturverhältnissen abhängigen Nothwendigkeit der Consumtion (Nahrungsbedarf, Qualität der Nahrungsmittel), nach der Consumtionssitte und vor Allem nach der Grösse des Einkommens ist der Consum der steuerpflichtigen Objecte in Bezug auf die Menge und Güte derselben individuell und familienweise und namentlich nach den ökonomischen und socialen Classenschichten der Bevölkerung ausserordentlich verschieden, demgemäss dann auch der Steuerbetrag. Auch hiergegen lässt sich durch das vorher erwähnte Mittel einer systematischen Ausdehnung der Verbrauchsbesteuerung keine genügende Abhilfe schaffen, auch nicht durch die verschiedene Höhe der Steuersätze für verschiedene Objecte oder Qualitäten desselben Objects, selbst wenn ein solches an und für sich ganz richtiges Vorgehen in grösserem Umfange möglich wäre, als es thatsächlich steuertechnisch der Fall ist.

Stein übersieht dies bei seinen ganz richtigen Gesichtspuncten für seine „Genusssteuern" zu sehr oder trägt dem Umstande wenigstens nicht genügend Rechnung.

Unter den verschiedenen Nachtheilen, welche auf diese Weise der Verbrauchsbesteuerung mehr oder weniger ankleben, sind wohl die beiden wichtigsten die leicht, wenngleich nicht immer in dem oft behaupteten Grade eintretende, wenigstens relative Ueberlastung der unteren Classen, besonders derjenigen, welche ganz ohne oder ohne erheblichen Besitz eigener sachlicher Productionsmittel meist nur von einem kleinen Arbeitseinkommen leben, durch die hauptsächlichen Verbrauchssteuern, und die directe Begünstigung der höheren Classen ausserdem noch durch die fehlende oder ungenügende Berücksichtigung der Qualität der Steuerobjecte in der Verbrauchsbesteuerung, speciell in deren Steuersätzen (§. 273). Diese Nachtheile muss man um so schärfer erkennen und unbefangen ins Auge fassen, weil nur dann die Wege zu ihrer Bekämpfung und Beschränkung (wenn auch nicht zu ihrer unmöglichen völligen Beseitigung) richtig erkannt und beschritten werden können.

a) Die wichtigsten, finanziell meist allein sehr ergiebigen und deswegen beliebten Verbrauchssteuern — von den neuerdings sich wieder verbreitenden wichtigeren agrarischen Schutzzöllen, auf

Digitized by Google

Getreide, Vieh, Viehproducte selbst abgesehen — betreffen in unseren Ländern unentbehrliche Lebensmittel, wie Salz und Brot, oder verbreitete Volks-Genussmittel, wie die Getränke, Bier, Branntwein, Wein, den Tabak, Colonialwaaren, besonders Zucker, dann je nachdem Kaffee oder Thee, nach den Consumtionsverhältnissen unserer heutigen Culturvölker.

S. oben §. 258. Statistisches in der speciellen Steuerlehre. S. über Grossbritannien Fin. III, S. 233 und §. 129 ff., §. 146, 148 ff., über Frankreich eb. S. 600 und die vielerlei statistischen Angaben in den Abschnitten von den einzelnen Steuern (Zollerträge S. 817, 833). Eb. über das französische Octroi S. 904 ff). Vgl. u. A. die statistischen Zusammenstellungen und Berechnungen von Fr. X. Neumann-Spallart (Wien) in seinen „Uebersichten über Production u. s. w." über den Consum gewisser Waaren, dann besonders Gerstfeldt a. a. O. mit den Daten u. s. w. über die Steuersätze und Erträge einiger wichtiger Verbrauchssteuern. S. oben S. 645 in Betreff Branntwein und Tabak.

Diese Steuern fungiren bei der wenigstens verhältnissmässigen, obgleich doch immer nur ganz annähernden Allgemeinheit der betreffenden Consumtionen wie eine Art allgemeiner Einkommensteuer und speciell auch wie eine allgemeine Steuer auf das Einkommen, daher namentlich auf den Arbeitsertrag der „kleinen Leute". Wegen dieser Function hat man sie gerechtfertigt und selbst vom Standpunct der Besteuerung des gesammten Nationaleinkommens sowie von demjenigen der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit aus gefordert, wie auch steuertechnisch vielfach der directen Erwerbsbesteuerung vorgezogen. Diese Auffassung soll hier auch nicht bestritten werden: ihre relative Richtigkeit ist im Früheren wiederholt eingeräumt worden.

Hauptvertreter der Auffassung der genannten Verbrauchssteuern als „Besteuerung der Arbeit" ist Stein a. a. O. (s. oben S. 606), nur dass hier wie so oft bei ihm die nothwendige Begrenzung der Triftigkeit des Arguments fehlt. Stein's oben S. 336 erwähnte Ansicht von der Ueberwälzung zeigt hier ihre besonders bedenklichen Folgen für die Theorie und Praxis der Verbrauchsbesteuerung.

Aber gerade Verbrauchssteuern wie die genannten verstossen leicht, öfters selbst in hohem Maasse gegen die Gleichmässigkeit, belasten bisweilen selbst umgekehrt progressiv das kleine gegenüber dem grossen und drückender das Arbeitseinkommen gegenüber dem Besitzeinkommen, ohne dass auf eine Ausgleichung durch Weiter- oder Rückwälzung Seitens der betroffenen Classen und Personen auf andere irgend ausreichender Verlass ist.

Die Begründung hierfür lässt sich folgendermaassen geben.

Je kleiner das Einkommen, desto grösser die Quote, welche davon auf die Befriedigung des nothwendigen Lebensbedarfs, namentlich der Nahrung verwendet werden muss (§. 187, S. 457). Eine Verbrauchssteuer auf hierher gehörige Consumtionen, vollends

Digitized by Google

eine solche, welche, wie gewöhnlich, den gleichen Steuersatz für alle Qualitäten (Sorten) eines und desselben Nahrungs- und Genussmittels hat, trifft eben deswegen das kleine Einkommen leicht relativ stärker, als das grosse, d. h. „umgekehrt progressiv“: sie steigt als Quote mit der Abnahme des Einkommens.

So selbst in dem allerdings regelmässigen Falle, wo die Leute (Familien) mit kleinem Einkommen absolut viel weniger von einem steuerpflichtigen Artikel, z. B. von Fleisch, Colonialwaaren, Wein, verzehren als die wohlhabenderen. So aber natürlich noch viel mehr in dem anderen, nicht fehlenden Fall, dass gerade gewisse steuerpflichtige Artikel die Hauptverzehrung der ärmeren Leute bilden und davon mitunter selbst absolut mehr von ihnen als von den Reichern verzehrt wird: Volksbrot (Roggenbrot in Deutschland), dann Salz, etwa auch Bier, Branntwein, einzelne zollbare Artikel wie z. B. Häringe, Schmalz, lassen sich als Beispiele anführen.

Eine solche Steuer wird somit die bloss proportionale Gleichmässigkeit der Einkommenbesteuerung gewöhnlich sehr erheblich verletzen.

Auf Grund genauer haushaltstatistischer Daten lässt sich das wohl berechnen, — freilich unter der nicht immer zutreffenden Annahme, dass der Preis (und speciell der Kleinpreis) ganz um Steuer oder Zoll vertheuert sei. Welche Summen unter dieser Voraussetzung schliesslich doch auch „kleine Leute“ auf ihre üblichen Consumartikel an Steuern entrichten, zeigt z. B. folgende Berechnung. Die in der Tübinger Zeitschrift 1879 in ihrem Haushalt vorgeführte Familie von 6 Personen auf einer schleswiger Hallig giebt, unter Zugrundelegung der bisherigen Zollsätze (voll, aber auch ohne Zuschlag für Nebenspesen u. s. w.), an Verbrauchssteuern auf ihren Consum an Salz, Tabak, Zucker, Rosinen, Kaffee, Thee, Reis c. 18.2 M. aus, d. h. c. 1.6 % des Einkommens von 1147 M. Hier ist der Theeconsum allerdings ungewöhnlich gross (16½ Pf.) nach der Landessitte, dafür der Kaffeeconsum nur klein (4 Pf.) (S. 158). Mit Zuschlag anderer verwandter Abgaben mag an 20 M. oder c. 1.75 % des Einkommens herauskommen. Die directen Steuern an den Staat (Classensteuer 6, Gebäudesteuer 0.6 M.) sind nur 6 6 M., also ein Drittel so hoch. — Wenn man, was freilich nur sehr bedingt und öfters, besonders bei einer kleinen Quote des Einfuhrquantums von der Bedarfsmenge, überhaupt nicht oder fast nicht zulässig ist, den Betrag eines agrarischen Schutzzolls auf Getreide, Mehl, Vieh, Fleisch, Fettwaaren als voll auf den Preis überwälzt annimmt, wie es in der politischen Agitationsliteratur, (Fortschrittspartei, Socialdemokratie, Wahl-Flugblätter! 1890!) geschieht, so kann man natürlich vollends enorme Steuerbelastungen für die „kleinen Leute“ herausrechnen. — Man darf, wie vielfach Seitens politischer und doctrinärer Gegner der indirecten Verbrauchssteuern, auch sonst nicht das an sich wichtige Bedenken übertreiben oder zu sehr verallgemeinern. Von vielen wichtigen Steuerartikeln verbraucht ein wohlhabender Haushalt gerade relativ viel mehr als ein ärmerer (Colonialwaaren, Wein, Bier, Kaffee, Zucker, Thee, Fleisch u. a. m.), wenn auch der hierauf fallende Steuerbetrag deshalb nicht immer — aber doch auch öfters — eine grössere Quote vom Einkommen des Reicheren als des Aermeren ausmacht. Ferner trägt ein wohlhabenderer Haushalt in seiner Naturallöhnung für Dienstboten u. s. w. und überhaupt jeder Wirthschaftsbetrieb mit Naturallöhnen (Landwirthschaft doch vielfach noch heute!) die betreffenden Verbrauchssteuern für sein Arbeitspersonal, so dass alsdann dies Bedenken mehr oder weniger entfällt.

Die bedenklichen Folgen solcher Wirkungen von Verbrauchssteuern sind in vielen Fällen gleichwohl anzuerkennen und fordern Ausgleichung, selbst bei Branntweinsteuern, so sehr diese auch den unteren Classen gegenüber sonst gerechtfertigt erscheinen

Digitized by Google

mögen, geschweige bei den Steuern auf die genannten anderen Artikel. Die weitere missliche Folge einer solchen relativen Ueberlastung der unteren Classen ist nothwendig auch eine für diese Classen ungünstigere Vertheilung des Volkseinkommens und Vermögens, als sie bei einer wenigstens streng proportionalen Einkommenbesteuerung bestehen würde.

Die Ueberlastung dieser Classen hemmt doch auch wieder deren Kapitalbildung und ist von einer relativen Unterlastung der höheren Classen begleitet, was auf eine vermehrte Fähigkeit zur Kapitalbildung bei denselben hinauskommt, — meist übersehene, aber thatsächlich vorhandene Zusammenhänge zwischen Besteuerung und Vertheilung des Einkommens und Besitzes.

Nimmt man hinzu, dass das übersteuerte kleine Einkommen meist auch Arbeitseinkommen ist, in welchem ceteris paribus ein geringerer Betrag „freien" Einkommens und eine kleinere Steuerfähigkeit steckt, als in dem Renteneinkommen gleicher Höhe, so tritt die Verletzung der Gleichmässigkeit noch schärfer hervor.

§. 272. Diese Wirkungen der Verbrauchsbesteuerung werden nun nicht sicher und genügend, öfters gar nicht oder nur um den Preis schwerer anderer Uebelstände durch die Ueberwälzung, bez. Weiter- oder Rückwälzung ausgeglichen, wie eine oberflächliche optimistische Auffassung es annimmt.

Die letztere ist so verbreitet, spielt in den Steuerdebatten der Praxis eine solche Rolle und ist so gefährlich, dass sie trotz der sichtlichen Schwäche der ihr zu Grunde liegenden Beweisfuhrung an dieser Stelle noch eine besondere Widerlegung erfordert. Damit wird zugleich ein Specialpunct der Ueberwälzungslehre, dessen Behandlung früher (S. 346, 365) absichtlich verschoben wurde, erledigt: die Frage von der Weiterwälzung von (directen, wie in Verbrauchssteuerform mittelst Preisaufschlags erhobenen indirecten) Steuern auf den Ertrag der gewöhnlichen (Hand-) Arbeit oder von sogenannten „Lohnsteuern".

Die Vertheidiger dieser Steuern, welche überhaupt solche Einwände wie den der verletzten Gleichmässigkeit berücksichtigen, machen geltend, von einer Uebersteuerung des Arbeiters sei keine Rede, weil die Steuer in solchen Fällen zu einer Erhöhung des Lohns oder m. a. W. zu einer Weiterwälzung der Steuer auf den Arbeitgeber und eventuell noch weiter auf den Käufer der von den übersteuerten Arbeitern hergestellten Producte mittelst einer Preissteigerung der letzteren führen werde. Es würden also schliesslich die Gewinne der Unternehmer oder die Einkommen der Consumenten dieser Producte reell belastet, nicht die Einkommen der Arbeiter, in deren Einnahmen und Ausgaben die Steuer nur ein durchlaufender Posten sei.

Diese Lehre übersieht die ausserordentlichen practischen Schwierigkeiten, welche unter allen Umständen bei

Digitized by Google

einer solchen Entwicklung der Dinge überwunden werden müssen, namentlich diejenigen, welche schon in der ganzen ökonomischen Lage, socialen Stellung und in der Untrennbarkeit des Arbeiters von der von ihm zu Markte gebrachten „Waare“ Arbeit liegen. Gar nicht beachtet werden dabei ferner die Uebergangsverhätnisse bis zu der Zeit, wo auch günstigen Falls nur eine solche Ueberwälzung durchgesetzt sein könnte. Endlich aber, der entscheidende Umstand, jene Lehre beachtet nicht die Factoren, von denen nach der wissenschaftlich feststehenden und von der Erfahrung allgemein bestätigten Theorie der Bestimmgründe des Arbeitslohns, die Regelung des letzteren abhängt, — überhaupt und vollends auf der Basis der heutigen, durch das Princip des freien Eigenthums- und Vertragsrechts und der freien Concurrenz characterisirten wirthschaftlichen oder Verkehrs- und Erwerbsrechtsordnung. Aus dieser Lohntheorie folgt, wie es früher schon gesagt wurde (S. 346) und nunmehr kurz bewiesen werden soll, dass „entweder eine Ueberwälzung trotz der darauf hindrängenden Verkehrsgestaltungen nicht eintritt oder nur unter Vorgängen sich vollzieht, welche schlimmer als das Uebel der ungleichen Besteuerung selbst sind.“

Unter übrigens gleichen Umständen, — eine Voraussetzung, von welcher hier ausgegangen werden muss, aber auch ausgegangen werden darf, da in der That die Verbrauchsbesteuerung an sich in den Bedingungen der Lohngestaltung unmittelbar nichts ändert und die etwaigen sonstigen Veränderungen dieser Bedingungen nach wie vor dieselbe Wirkung ausüben würden; etwas anders kann die Sache bei rationellen Schutzzöllen liegen — kann eine Weiterwälzung der Steuer in der Form der Lohnsteigerung sich nur durch eine Verminderung des Ausgebots von Arbeitskräften behufs Erlangung von Beschäftigung vollziehen. Eine solche ist auf viererlei Weise möglich: einmal durch freiwilliges Aus-dem-Markt-Halten eines Theils der Arbeit; sodann durch Auswanderung von Arbeitern; weiter durch grössere Sterblichkeit unter den arbeitenden Classen; endlich durch schwächere Vermehrung, bez. geringere Geburtsfrequenz.

(1) Die Beschreitung des ersten Wegs setzt entsprechende Einsicht, Standesbewusstsein, Verfügung über Unterhaltsmittel während der Arbeitspause, daher vor Allem eine angemessene

Digitized by Google

Organisation der Arbeiter zu Gewerk- und ähnlichen Vereinen und die Gewährung des erforderlichen Coalitions- und Vereinsrechts an die Arbeiter voraus.

Selbst wenn diese letzte rechtliche Bedingung erfullt ist und die Arbeiter auch gar nicht irgendwie in der practischen Verwirklichung des Coalitionsrechts gehindert werden, genügt es, auf die ausserordentlichen Schwierigkeiten hinzuweisen, welche für die practisch wirksame Organisation der Arbeiter aus ihrer ganzen socialen und ökonomischen Lage, aus ihrer Vielköpfigkeit und aus ihren Fehlern selbst in Fällen hervorgehen, wo noch viel stärkere ökonomische Schädigungen als durch eine Steuerüberlastung, in Lohnreductionen, Verweigerung von Lohnerhöhungen, Verlängerung der Arbeitszeit in Frage stehen. Theoretisch kann man zugeben, dass die richtig organisirten Arbeiter im Stande sind, auf ihren Lohn in gewissen Fällen und in bescheidenen Grenzen einen günstigen Einfluss auszuüben, practisch will das überhaupt nicht immer so viel, in der „fallenden Conjunctur" oft wenig oder gar nichts bedeuten, weil eben die complicirten Bedingungen für die Arbeiterorganisation und für die Durchsetzung der Wünsche der Arbeiter zu schwer, zu selten zu erfüllen sind.

In der Frage der Weiterwälzung von Steuern mittelst Lohnsteigerung hat dieses Hilfsmittel vollends eine ganz untergeordnete, practisch wohl meistens gar keine Bedeutung.

(2) Schwächere Volksvermehrung oder geringere Geburtenfrequenz kann auch aus anderen Gründen im Interesse der unteren Classen liegen und wäre nicht unbedingt für den besprochenen Zweck von der Hand zu weisen. Aber das Mittel kann günstigen Falles nur sehr langsam, practisch schon deshalb und noch aus anderen Gründen meist so gut wie gar nicht wirken. Auch läge dabei wiederum nur eine Zumuthung vor, die speciell in Folge der Besteuerung bloss an die unteren Classen gestellt würde, was gleichfalls nicht billig erscheint.

(3 und 4) Grössere Auswanderung und grössere Sterblichkeit aber sind selbstverständlich Mittel, die schlimmer, für den Arbeiter tragischer als die Ueberlastung mit Steuern selbst sind und deshalb als Wege, um die Ueberwälzung durchzusetzen, principiell verworfen werden müssen, im Arbeiter-, wie meist auch im ganzen Volksinteresse. Dass sie aber auch nur ausnahmsweise, im Falle sehr grossen Umfangs, eine erhebliche Ueber- oder Weiterwälzung ermöglichen würden, ist klar.

So kommt man zu dem Resultate, dass die Steuer sehr leicht auf dem „kleinen Mann", dem Arbeiter sitzen bleiben wird.

Denn wenn auch etwa aus anderen Gründen, wegen erhöhter Productivthätigkeit und grösserer Nachfrage nach Arbeitskräften, eine Lohnsteigerung eintritt, in Folge deren der Arbeiter die Steuer leichter tragen kann und letztere auch wirklich eine kleinere Quote von seinem Einkommen ausmacht, so würde dadurch doch die Steuer nicht vom Arbeiter fortgenommen, wie es bei der Ueberwälzung angenommen wird. Nur wenn der Lohn in Folge der Reduction, welche er durch eine solche

Digitized by Google

Steuer erfährt, dauernd unter das zum Leben und zur Kräfteerhaltung und Erneuerung unentbehrliche Minimum gesunken wäre — eine glücklicher Weise doch wohl nur seltene Folge der Verbrauchssteuer — würde eine neue Steigerung bis auf dies Minimum allerdings nach den Sätzen der Lohntheorie eintreten müssen. Aber auch sie würde sich nur mittelst jener bedenklichen Vorgänge, der Vergrösserung der Sterblichkeit, der Auswanderung, der Abnahme der Geburten, vollziehen können. Ein Trost liegt also auch in diesem Hinweis auf das unerlässliche Lohnminimum nicht.

Man wird übrigens in der Frage sonst noch nach Steuerarten etwas unterscheiden müssen. Wie schon oben (S. 365) bemerkt, sind Octrois, auch auf allgemeinere Consumptibilien der unteren Classen, im Ganzen wohl weniger bedenklich, weil hier durch locale Bevölkerungsbewegung leichter eine Weiterwälzung stattfinden kann.

Unhaltbar bleibt nur jener Optimismus, welcher z. B. bei uns in Betreff der Tabaksteuer von Seiten der Anhänger höherer Steuer oftmals vertreten worden ist, etwa in der Wendung, dass man doch nicht immer mit der „Pfeife des kleinen Mannes" kommen solle, die Vertheuerung derselben werde sich „schon bald im Lohne ausgeglichen haben". Wie denn? Diese „Vertheuerung" trägt der „kleine Mann". Vielleicht consumirt er dann weniger Tabak und erleichtert sich so die Last. Damit ist die Berechtigung und vielleicht Nothwendigkeit höherer Tabaksteuern nicht widerlegt, aber eine Illusion abgewiesen, welche nur richtige compensirende steuerpolitische Maassregeln hindern könnte.

§. 273. — b) Aus dem Vorausgehenden ergab sich schon, dass die übliche Verbrauchsbesteuerung leicht eine indirecte Begünstigung der höheren, reicheren, besitzenden Classen in sich schliesst: diese werden öfters relativ nicht so hoch als die unteren Classen durch diese Besteuerung getroffen. Dazu kommt aber auch noch eine directe Begünstigung, weil die Qualität (Sorte) oder der Werth eines und desselben Steuerobjects gewöhnlich nicht oder nur wenig bei der Feststellung der Steuersätze berücksichtigt wird, d. h. weil ein Qualitätssteuerfuss meist fehlt.

So pflegen die Einfuhrzölle auf Colonialwaaren u. dgl. specifische zu sein, insbesondere Gewichtszölle, welche für bestimmte Gewichtseinheiten einer Waare, ohne Rücksicht auf deren Qualität oder Sorte, erhoben werden. Aehnlich ist es bei städtischen Thorsteuern und bei vielen der üblichen Formen der inneren, beim Producenten erhobenen Verbrauchssteuern.

Hierin liegt eine neue Verletzung der Gleichmässigkeit der Besteuerung.

Denn der Consum der besseren Sorten der Artikel durch die Wohlhabenden wird so nicht so hoch besteuert, als derjenige der schlechteren Sorten, welche die ärmeren Schichten geniessen.

Dies wird auch allgemein anerkannt. Die Forderung einer angemessenen Abstufung der Zoll- und Steuersätze nach den Qualitäten stehen aber steuertechnische Schwierigkeiten entgegen, welche sich nur ausnahmsweise überwinden lassen. Eine solche Ausnahme bildet die Monopolisirung, z. B. bei Tabak, — einer der Vorzüge dieser Verbrauchssteuerform. Soweit Schutzzölle auf Fabrikate als Verbrauchssteuern mit in Betracht kommen, hat ferner eine Werthbezollung oder ein rationell abgestufter specifischer Zolltarif, der immerhin leichter anzuwenden ist, den Vorzug, dem genannten Einwand nicht oder nicht in gleichem Grade ausgesetzt zu sein.

Solange die üblichen Steuerformen benutzt werden, ergeben sich wieder zur Herbeiführung wenigstens einer gewissen Ausgleichung dieser directen Unterlastung der wohlhabenderen Classen durch die Verbrauchsbesteuerung einige Anforder-

Digitized by Google

ungen in Bezug auf die Gestaltung des Steuersystems. Davon wird im nächsten Abschnitt 7 mit gehandelt werden.

§. 274. — 3. Die Verletzung des Princips der Gleichmässigkeit wegen der Ungleichheit der auf ein Einkommen angewiesenen Personenzahl.

Auch hier sind die Wirkungen der Verbrauchsbesteuerung, verglichen mit denen der directen Erwerbsbesteuerung, z. B. der (nominellen) Einkommensteuer, ungerecht. Es ist zunächst klar, dass ceteris paribus die Summe von Verbrauchssteuern einer Haushaltung sich nach der Grösse der zu ihr gehörigen Personenzahl (unter combinatorischer Berücksichtigung der für gewisse Consumtionen mit maassgebenden Verhältnisse des Geschlechts und des Alters) richtet, daher namentlich in der Familienhaushaltung grösser als in der Einzelhaushaltung, in der stärkeren grösser als in der schwächeren Familie ist. Die Dienstbotenhaltung richtet sich doch da, wo überhaupt solche erfolgt, auch einigermaassen nach der Familiengrösse. Die Verbrauchsbesteuerung bewirkt daher hier eine relative Ueberlastung der Familienwirthschaft, im steigenden Maasse mit der Vergrösserung der Familie. Darin liegt eine neue Verletzung der Gleichmässigkeit.

Man kann von derselben nicht sagen, dass auch sie eben die unvermeidliche Folge rein privater Verhältnisse, z. B. der Grösse der Kinderzahl sei, wie es allerdings die verschiedene hiervon abhängige Grösse der Ausgaben für den Consum selbst ist. Vielmehr erschwert der Staat die Lage der Familie, gegenuber z. B. derjenigen des Junggesellen, hier direct durch die specifische Eigenthümlichkeit der Steuerform. Bei der directen Einkommensteuer wird zwar das Einkommen auch gewöhnlich ohne Rücksicht auf die Personenzahl besteuert, welche darauf angewiesen ist. Aber hier zahlt wenigstens die Familie doch nur bei gleichem Einkommen die gleiche Steuer wie der Junggeselle, die grosse die gleiche wie die kleine Familie, bei der Verbrauchssteuer dagegen zahlt sie die höhere und bei gewissen einzelnen Steuern eine sehr bedeutend höhere. Bei der directen Einkommensteuer hat man gleichwohl schon begonnen, die die Leistungsfähigkeit der gleichen Einkommen verschiedener Personen bedingenden Umstände mit zu berücksichtigen und z. B. das Einkommen der grossen Familie mit einem kleineren Steuersatz zu belegen, wie es auch principiell berechtigt ist (§. 183 ff.). Darin liegt wieder eine Anerkennung socialpolitischer Momente in der Besteuerung, welche an sich richtig, wenn auch mit dem rein finanziellen Besteuerungsgesichtspuncte in Widerspruch ist. Jedenfalls erkennt man aber hier eine Verletzung der wahren Gleichmässigkeit der Besteuerung an, welche bei der Verbrauchssteuer viel schärfer hervortritt und daher ein wichtiges Moment gegen letztere ist oder wenigstens Ausgleichungsmaassregeln bedingte.

Auch aus diesen Verhältnissen sind wieder gewisse, im nächsten Abschnitt (bes. §. 283 ff.) aufzustellende Forderungen in Bezug auf die Gestaltung des ganzen Steuersystems bei verbleibender Verbrauchsbesteuerung abzuleiten.

§. 275. — 4. Nicht gering sind endlich die Verletzungen der Gleichmässigkeit gegenüber den „Producenten" u. s. w., welche bei den Hauptformen der Verbrauchssteuern die Steuer „auszulegen" haben und gegenüber jenen anderen Personen (Zwischenhändlern, Frachtführern u. s. w.), welchen die

Digitized by Google

Steuern zugewälzt worden sind oder auf denen sie, eventuell auch durch Rückwälzung, statt auf den Consumenten, sitzen bleiben. Das sind eben wieder jene Fälle, wo die Steuer (der Zoll) nicht oder nicht vollständig auf den Preis des Artikels gewälzt wird und werden kann.

Vieles Einzelne kann hier erst im folgenden Kapitel von der Steuerverwaltung und mehr noch in der speciellen Steuerlehre hervorgehoben werden. Hier genügt es, einige Puncte zu erwähnen, die zum Theil schon in früheren Abschnitten, so bei der Beurtheilung der Ueberwälzung (§. 143, 145 ff.) berührt wurden.

a) Die Fähigkeit der einzelnen Producenten (Kaufleute, Fabrikanten u. s. w.) und der zwischen ihnen und den Consumenten stehenden Personen (z. B. auch der Wirthe) zur Ueberwälzung der Steuer selbst und der mit ihr verbundenen Nebenspesen (für zollamtliche Manipulationen, für das Geschäftspersonal zur Besorgung der Zollgeschäfte u. dgl.) ist ausserordentlich ungleich.

So nach persönlichen, technischen, wirthschaftlichen Verhältnissen, nach den Conjuncturen des Markts, nach der thatsächlichen Bewältigung von Schmuggel und Defraude Seitens der Steuerverwaltung. Grössere und geringere Beträge der Steuern und Nebenspesen bleiben daher auf einzelnen Producenten sitzen, werden zu Steuern auf deren Erwerb (Gewinn), statt zu Consumtionssteuern Dritter. Mit der steigenden Complication der Betriebstechnik und -Oekonomik nur immer öfter. Wo z. B. Schmuggel und Defraude und Bestechlichkeit der Steuerbeamten einreisst, wird der Geschäftsmann gezwungen, entweder sich daran zu betheiligen oder, wenn er ehrlich bleibt, das Feld zu räumen oder nun vollends einen Theil der Steuern — z. B. die Differenz zwischen dem Zollsatz und der Schmuggelprämie — auf sich zu nehmen.

b) Werden verbrauchssteuerpflichtige Waaren aus dem Ausland in den freien Verkehr gebracht und zugleich im Inland von heimischen Producenten für den Verkauf erzeugt, so ist es im finanziellen, wie je nachdem auch im volkswirthschaftlichen Interesse geboten, die Einfuhrzölle und die inneren Verbrauchssteuern in völliges oder mindestens in ein gewisses Gleichgewicht zu bringen.

So unter unseren Verhältnissen namentlich bei Zucker, Spiritus, Salz, eventuell auch bei Tabak, Wein und Bier. Eine Begünstigung im Zoll schädigt die heimische Production, eine solche in der inneren Steuer das Finanzinteresse mehr oder weniger. Nur wo sich die heimische Production nicht gut ausdehnen kann (Wein) oder die Qualität ihres Erzeugnisses erheblich hinter derjenigen des fremden zurücksteht (Tabak, Branntwein), oder das heimische Product umgekehrt eine besondere Bevorzugung ohnehin im Consum geniesst (Bier) hat es finanziell zwar immer einige, aber weniger Bedenken, den Einfuhrzoll höher als die innere Steuer zu halten (daher relative Zulässigkeit unserer höheren Tabak-, Branntwein-, Weinzölle oder der letzteren überhaupt ohne innere Weinsteuer zur Ausgleichung).

Die sonst im Princip zu fordernde Gleichheit von Zoll und Steuer lässt sich aber schon wegen der steuertechnischen Verschiedenheit des Zoll- und des Verbrauchssteuerverfahrens auch beim besten Willen vielfach nur annähernd und nur bei ge-

Digitized by Google

wissen, nicht immer anwendbaren Steuerformen erreichen, so dass zwischen ganzen Producentengruppen und einzelnen Producenten wieder viele Ungleichmässigkeiten in der wirklichen Steuerlast bleiben, welche durch Ueberwälzung durchaus nicht immer ausgeglichen werden.

Aehnlich verhält es sich bei steuerpflichtigen Waaren, welche in einer Stadt hergestellt und vom Lande in dieselbe eingeführt werden und hier einer Thorsteuer unterliegen (Bier, Mehl, Brot, Fleisch).

c) Bei einzelnen Verbrauchssteuern wird das Product in verschiedenen Verarbeitungsstufen besteuert, z. B. im Rohstoff, als Halbfabrikat, als Ganzfabrikat (Zucker, auch Tabak und Fabrikate daraus). Hier ergeben sich grosse Schwierigkeiten für die richtige Abstufung des Steuersatzes, was wieder leicht zu neuen Ungleichmässigkeiten der reellen Besteuerung unter den betheiligten Producentengruppen und den einzelnen Producenten führt.

d) Gewisse Besteuerungsformen, wie diejenigen nach der Menge des Rohstoffs, belasten die einzelnen Producenten je nach der Qualität der ihnen zur Verfügung stehenden Stoffe (Rüben, Materialien für Spiritusbrennerei) und nach der Betriebstechnik und -Oekonomik oft wesentlich ungleich. Die bei ein und derselben Steuer möglichen verschiedenen Steuerformen (Rohstoff-, Fabrikatsteuer bei Zucker, Spiritus, specifischer Zoll, Werthzoll) wirken vielfach in derselben Weise, günstiger für den einen als den anderen Producenten.

Vgl. besonders die Verhältnisse in der Zucker- und Branntweinbesteuerung; darüber die schon mehrfach genannten Arbeiten v. Kaufmann's, J. Wolf's. Beispiel: Frankreich, Fin. III, §. 259—261, 266 ff.

e) Gewisse im Inland erzeugte steuerpflichtige Waaren, welche in das Ausland abgesetzt werden sollen, müssen aus Rücksichten auf die internationale Concurrenz steuerfrei hinausgehen (Zucker, Tabak, Spiritus, Salz, Wein, u. a. m.). Die Steuertechnik, so in der Form der Rohstoff- und der Halbfabrikatsteuer, aber auch hie und da in anderen Formen, und die Gefahr der Defraudation bedingen es aber öfters, dass auch diese Waaren ebenso wie die für den heimischen Consum bestimmten zunächst der Besteuerung unterliegen. Dann wird beim Export ein Steuerrestitutionsverfahren oder die Gewährung einer sogenannten Ausfuhrvergütung (Exportbonification) nothwendig. Die richtige Bemessung derselben bietet in einigen Fällen aber grosse Schwierigkeiten, überhaupt nicht ganz zu überwindende namentlich da, wo

Digitized by Google

eine Rohstoffbesteuerung vorliegt, aus deren Betrag auf den Steuersatz erst geschlossen werden muss, welcher auf das Product selbst in einem späteren Verarbeitungsstadium, eventuell auf das fertige Fabrikat eigentlich entfällt. Daraus entstehen neue Störungen und öfters werden dann viel zu hohe Ausfuhrvergütungen gewährt, welche in wahre Ausfuhrprämien, zu Gunsten der Producenten und ihrer Vormänner (Rübe und Rübenbau!) auf Kosten des Steuersäckels, ausarten und sich unter den einzelnen Producenten wieder ganz ungleich vertheilen: Die geschicktesten, aber auch — die kapitalkräftigsten Producenten erhalten hohe Extragewinne, durchaus nach der Theorie der Differentialrente (Ricardo).

Bekannte grösste Uebelstände neuerdings bei der Zuckersteuer. S. auch darüber v. Kaufmann's Schrift über Zucker, besonders über Oesterreich, wo man schon einmal (1875—76) mehr rückvergütet hat, als die ganze Einnahme aus der Zuckersteuer betrug, so dass die inländische Consumtion reell steuerfrei war, wahrscheinlich fast nur zu Gunsten der Fabrikanten, und auch dieser nicht einmal in gleichem Maasse, S. 103 ff. Auch in Deutschland ist diesem Unwesen der Rückgang der Einnahme aus Zuckersteuer und Zoll (abzüglich Restitution) von 50—60 Mill. M. früher und bis gegen 1883 auf 6.6 Mill. M. in 1887/88 zu verdanken! Ueber Frankreich s. Fin. III, §. 267 ff., 271, 272. Im Allgemeinen hat man es hier mit den früher dargelegten Verhältnissen der Abwälzung zu thun (oben §. 145).

Da hier unvermeidlich eine Bestimmung nach Durchschnittsverhältnissen getroffen werden muss, so ist es klar, dass die einzelnen Producenten wieder in verschiedenem Maasse die Steuer, welche sie auslegten, rückvergütet erhalten, also verschieden concurrenzfähig sind, weil oft ein Theil der Steuer und ein einzeln wieder ungleicher Theil auf ihnen sitzen bleibt. Nur die Fabrikatsteuer hat das Gute, dass sie dieses Unwesen einfach zu vermeiden gestattet, sei es durch ein einstweiliges blosses Anschreiben der Steuerschuldigkeit für jede Fabrik und Abschreiben vom Conto bei constatirter Ausfuhr des Fabrikats ins Ausland, sei es durch reelle genau im gleichen Betrage, wie die Steuererhebung erfolgte, Rückzahlung der eingegangenen Steuersumme.

5. Es zeigt sich sonach die vielseitigste und zum Theil bedenklichste Verletzung der Grundsätze gerechter Steuervertheilung durch die Gebrauchsbesteuerung. Auch noch weitere Verstösse verwandter Art kommen vor.

Ist z. B. der Grundsatz anerkannt worden, dass ein Einkommen unter einem gewissen Betrage steuerfrei bleiben müsse, so ist es widerspruchsvoll, diesen Satz auf die Befreiung von gewissen directen Steuern, wie die allgemeine (nominelle) Einkommensteuer zu beschränken, während die regelmässig viel höhere Belastung mit Verbrauchssteuern unberücksichtigt bleibt. Auch bei der Anknüpfung von politischen Wahlrechten an die Steuerverhältnisse erscheint es unbillig, diese letztere Belastung unbeachtet zu lassen und sich nur an gewisse „directe" Steuern der Steuerzahler zu halten. Ein „Wahlcensus" nach Steuerverhältnissen wird daher mit der Entwicklung der Verbrauchssteuern bedenklicher als in Perioden, wo man wesentlich nur directe Erwerbs- oder Besitzsteuern hat.

D. — §. 276. Verstösse gegen die Principien zweckmässiger Steuerverwaltung.

Auch in dieser Beziehung sind endlich sehr erhebliche Bedenken gegen die Verbrauchsbesteuerung geltend zu machen und

Digitized by Google

vielfach in stärkerem Maasse als gegen die directe Erwerbsbesteuerung.

Dieselben waren oben in §. 267 schon kurz zu berühren, weil sie meist zugleich volkswirthschaftliche Nachtheile in sich schliessen, auch in den vorausgehenden Erörterungen über die Verstösse gegen die Gerechtigkeitsprincipien ist einiges Bezügliche bereits mit vorgekommen. An dieser Stelle soll nur noch einiges Weitere angedeutet werden. Genauer im Einzelnen ergeben sich diese Verstösse aus den Erörterungen über die Steuerverwaltung im folgenden Kapitel und in der speciellen Steuerlehre. S. in Band III besonders manche Verhältnisse in Frankreich (Getränkebesteuerung!), in England (Tabak-, Spiritusbesteuerung!).

Vom Standpunct der Steuerverwaltung aus ist zu fordern, dass die Besteuerung möglichst bequem, bestimmt, und mit geringen Erhebungskosten verbunden sei (§. 189 ff.).

1. Diesen Grundsätzen, bez. Forderungen entspricht die Verbrauchsbesteuerung nur insofern, als sie für den Consumenten steuerpflichtiger Artikel allerdings „bequem" ist, aber um den Preis grosser Unbequemlichkeit für den ganzen Verkehr, und zumal für die nächstbetroffenen Producenten, Fabrikanten, Kaufleute, Frachtführer, welche die Steuer auszulegen haben.

Man denke nur an die Absperrung und Bewachung des Grenzzollgebiets, der städtischen Gebiete innerhalb der „Verzehrungssteuerlinien" (wo denn auch für den Consumenten selbst die „Bequemlichkeit" aufhört!), an das Zollverfahren, an die Controlen über die verbrauchssteuerpflichtigen Productionszweige und einzelnen Betriebe (Tabakbau, eventuell Tabakfabriken, Salzbergwerke und Salinen, Bierbrauereien, Spiritusbrennereien, Rübenzuckerfabriken u. s. w.), wo fast überall die Belästigungen und Plackereien sprichwörtlich und doch mit der ganzen Besteuerungsform im Wesentlichen nothwendig verbunden sind. Kaum eine der verschiedenartigsten Erwerbssteuern zeigt etwas nur entfernt Aehnliches. Die „Unbequemlichkeit" an und für sich ist mitunter so bedeutend, dass Defrauden erfolgen, nur um ihr, nicht um der Steuer selbst zu entgehen, wie im gewöhnlichen Reiseverkehr bei der Verzollung von Waaren.

2. Auch in Bezug auf die Bestimmtheit der Steuer lassen die Verbrauchssteuern viel und wiederum im Ganzen mehr als wenigstens die meisten Erwerbssteuern zu wünschen übrig.

a) Dem Consumenten selbst gegenüber ist von einer solchen Bestimmtheit von vornherein nicht die Rede, was ja gerade auf der anderen Seite als ein relativer, mit der Verhüllung des Moments der Steuerzahlung verbundener Vorzug gilt. Der Consument erhält eben soviel von der Steuer und den mit dieser verbundenen weiteren Spesen überwälzt, als es die Verhältnisse gestatten, jedenfalls nicht immer einen gleichen, fest bestimmten Betrag.

b) Die Zwischenpersonen, welche in der Stellung der Kaufleute und Fabrikanten bei der Hauptform der Verbrauchssteuern, der indirecten, die Steuer vorschiessen, sie überwälzt erhalten und sie in der Regel weiterwälzen wollen und sollen, leiden

Digitized by Google

bei der üblichen und in gewissem Umfang unvermeidlichen Einrichtung dieser Steuern vielfach unter dem Mangel an Bestimmtheit der Besteuerung.

So schon oftmals, was die wirklichen Steuersätze selbst anlangt, so aber vollends in Bezug auf die Nebenlasten, welche mit dieser Besteuerung verbunden sind und sich schliesslich in Zuschläge zu den Steuersätzen auflösen. Bei der Verzollung bringt der Qualitätsfuss des Zolls oder der Werthzoll, so richtig beide im Princip gegenüber einem einheitlichen Gewichtszoll für eine ganze Waarenart sind, welche viele Qualitäten oder Sorten umfasst, viel Unsicherheit mit sich, beim Gewichtszoll können dies die Bestimmungen über die Abstufung der Zollsätze nach der Qualität des Artikels (Fabrikate!) u. dgl. thun. Richtet sich bei inneren Verbrauchssteuern die Steuer nach dem Rohstoff oder nach Betriebseinrichtungen, so ergeben sich auch für den Producenten grosse Unsicherheiten und Schwankungen in Bezug auf den wirklich zu zahlenden Steuerbetrag und auf dessen Verhältniss zum Product. Das Zollverfahren hat man mitunter für den Besteuerten wichtiger als die Zollzahlung selbst genannt, weil von ihm die Höhe der Nebenlasten wieder abhängt, natürlich ein in Geld nicht leicht genau anzuschlagender Factor. Von dem Verfahren bei den inneren Verbrauchssteuern gilt dies wohl noch in höherem Grade, weil davon die Technik und Oekonomik des ganzen Betriebs oft eingreifend beeinflusst wird; lauter in Geld wieder schwer und genau meist gar nicht zu veranschlagende Momente, welche aber wesentliche, nur im Betrage sehr unbestimmte Steuerposten bilden. Diese „Unbestimmtheit“ der Steuer wächst endlich auch für den einzelnen Producenten noch, weil für ihn die Verhältnisse des Schmuggels und der Defraude ein neues störendes Moment in die Aufstellung einer richtigen Rechnung über die Besteuerung bringen, auch wenn er sich selbst von solchen Rechtswidrigkeiten frei hält. Denn die Bedingungen der wirthschaftlichen Concurrenz, der Preisbildung hängen für jeden Einzelnen hiervon mit ab.

3. Die Erhebungskosten endlich sind gewöhnlich bei den indirecten Verbrauchssteuern ziemlich hoch und namentlich meist höher als bei den directen Erwerbssteuern.

Freilich finden sich zwischen den einzelnen Arten beider Kategorieen in dieser Hinsicht manche Verschiedenheiten und in verschiedenen Ländern und Zeiten ist das Verhältniss ebenfalls ungleich. Die üblichen finanzstatistischen Vergleiche sind auch nicht immer richtig, indem die „Erhebungskosten“ vollständiger bei den indirecten Verbrauchs- als bei den directen Erwerbsteuern zusammengestellt werden. Bei letzteren schiebt z. B. der Staat manche Kosten auf die Selbstverwaltungskörper (Gemeinden) ab, und die oft bedeutenden Kosten für die Herstellung der Grundlagen der Besteuerung (Katasterwesen der Ertrags-, besonders der Grundsteuer) werden bei der Berechnung der laufenden Kosten nicht berücksichtigt. Aber auch wenn die Berechnungen möglichst berichtigt und zwischen den einzelnen Kategorieen vergleichbar gemacht werden, bleibt ein absolut und relativ, d. h. im Verhältniss zum Rohertrag, grösserer Betrag der Erhebungskosten bei den Verbrauchssteuern meistens eine Thatsache, welche zur vollständigen Würdigung dieser Steuern doch nicht unwichtig ist. (S. Fin. I, §. 173, über Frankreich Fin. III, §. 183, 249.)

IV. — §. 277. Ergebniss.

Viele und schwere Mängel kleben nach der vorausgehenden kritischen Untersuchung der gesammten Gebrauchs-, wie namentlich der Verbrauchsbesteuerung und ihren einzelnen Arten und Formen an. Es ist nicht zu verwundern und ganz berechtigt, dass diese Steuerkategorie von verschiedenen Standpuncten aus und in steuertechnischer und socialpolitischer Hinsicht Angriffe erfahren hat, deren Abweisung nur theilweise gelungen ist.

Digitized by Google

Wie die Dinge aber einmal liegen, kann man trotzdem diese Steuergattung nicht entbehren, sondern muss ihr nur so viel als möglich eine richtige Stellung und Gestaltung im Steuersystem zu geben suchen.

Unentbehrlich sind diese Steuern vor Allem aus entscheidenden finanzpolitischen Gründen: gegenüber dem grossen und wachsenden Finanzbedarf des Staats und der Selbstverwaltungskörper bei den modernen Culturvölkern, ein Bedarf, welcher sich auf keine andere Weise, weder durch privatwirthschaftliche öffentliche Einnahmen und Gebühren, noch durch andere Steuern überhaupt vollständig decken lässt.

Unentbehrlich sind sie ferner im Steuersystem, weil auch die anderen, namentlich die directen Erwerbssteuern aller Art, an schweren Mängeln leiden, welche nicht genügend beseitigt werden können und sich mit steigendem, grössere Steuererträge verlangenden Bedarf und unter modernen ökonomischen, technischen und Rechtsverhältnissen des Verkehrs fast nothwendig noch vermehren.

Wie durch diese Sachlage schon absolut und relativ, so sind sie endlich auch doch durch ihre eigene steuertechnische Beschaffenheit und ihre Verbesserungsfähigkeit noch relativ gerechtfertigt. Sie werden unmittelbar meist weniger lästig empfunden, sie besteuern gewisse Einkommen oder Einkommentheile, deren Besteuerung principiell zu fordern ist, besser als dies andere Steuern erreichen, öfters überhaupt erst. Sie gestatten durch richtige Auswahl der steuerpflichtigen Consumtionen, richtige Bestimmung der verschiedenen Steuersätze, passende Einrichtung der Erhebungsart u. dgl. eine mehr oder weniger erhebliche Verringerung der Bedenken, welchen sie an und für sich ausgesetzt sind.

Nicht als etwas wirklich Gutes, sondern als etwas relativ nicht immer Schlechteres, mitunter selbst relativ Besseres im Vergleich mit den directen Erwerbssteuern, vollends den Verkehrssteuern sind sie daher in dem modernen Steuersystem anzuerkennen, auch wenn sie eben nicht aus den angedeuteten Rücksichten, in gewissem Umfang wenigstens, unentbehrlich wären.

Digitized by Google

7. Abschnitt.

IV. Abschliessende Ergebnisse bezüglich des Steuersystems.

I. — §. 278. Aufgaben, welche der Aufstellung des Steuersystems voran zu gehen haben.

Alle vorausgeschickten Erörterungen haben den Beweis geliefert, dass die Bildung eines rationellen, theoretisch richtigen, practisch brauchbaren Steuersystems eine in jeder Hinsicht ausserordentlich schwierige und immer nur mehr oder weniger, meistens sehr, unvollkommen zu lösende Aufgabe ist. Diese Schwierigkeiten steigen immer noch mit der Vermehrung des durch Steuern zu deckenden Finanzbedarfs und mit der wachsenden Complication aller Verhältnisse des privatwirthschaftlichen Systems in der Volkswirthschaft, namentlich mit der zunehmenden qualitativen und quantitativen Differenzirung des Volkseinkommens und Volksvermögens im Einkommen und Vermögen der Einzelnen.

Aus dieser Erkenntniss entspringen einige Aufgaben, welche der Bildung des Steuersystems selbst vorangehen müssen.

Sie sind in früheren Abschnitten dieses Werks schon berührt und zum Theil näher behandelt worden, so dass jetzt nur kurz auf sie hinzuweisen ist. Das geschieht aber gerade hier an systematisch richtiger Stelle, weil erst die gewonnene Einsicht in die Schwierigkeiten richtiger Besteuerung — die specielle Steuerlehre hat das nur noch mehr im Einzelnen zu zeigen — die wahre finanzwissenschaftliche Bedeutung dieser Aufgaben vollauf verstehen hilft. Werden die letzteren nur einigermaassen gelöst, was freilich bloss in begrenztem Umfang möglich erscheint, so wird dadurch der Lösung der schwierigen Hauptaufgabe der Besteuerung selbst vorgearbeitet.

Solcher vorangehender Aufgaben sind wesentlich drei: (A) die richtige Regelung des gesammten öffentlichen Finanzbedarfs; (B) die Decentralisation desselben durch Vertheilung der „öffentlichen" Aufgaben und demgemäss der Ausgaben auf den Staat und die Selbstverwaltungskörper und weiter unter den letzteren und damit verbunden eine gewisse Decentralisation der Besteuerung selbst; endlich (C) die Beibehaltung und Vermehrung anderer Einnahmequellen zur Deckung des Finanzbedarfs: des Privaterwerbs und des Gebührenwesens.

A. — §. 279. Die Regelung des Finanzbedarfs.

Eine Verminderung des Finanzbedarfs ist in fortschreitenden Culturstaaten kaum möglich, umgekehrt eine Vermehrung desselben die regelmässige Erscheinung und innerlich begründet, weil entwicklungsgesetzlich die Wirkung und wieder die Voraussetzung der mehr gemeinwirthschaftlichen, speciell zwangsgemeinwirthschaftlichen Organisation der Volkswirthschaft.

Digitized by Google

S. Grundlegung §. 120, 154 ff., namentlich 171 ff., 179 ff. und Fin. 3. Aufl., §. 32—37.

Diese Entwicklung und die Erhöhung des Finanzbedarfs einer-, die Vermehrung der Besteuerung andererseits verhalten sich wie Ursache und Wirkung zu einander. Erwägt man nun die unvermeidlichen Mängel aller Besteuerung, so tritt hier eine der Kehrseiten jener Entwicklung der Volkswirthschaft und des Bedarfs hervor. So nothwendig und heilsam diese Entwicklung im Ganzen ist, sie wird u. A. auch um den theueren Preis errungen, welchen diese Mängel darstellen: mancherlei volkswirthschaftliche Nachtheile, Ungerechtigkeiten, falscher „Communismus", indem Specialvortheile Einzelner aus öffentlichen, mit Steuern der Gesammtheit hergestellten Thätigkeiten hervorgehen, Ruin mancher, Schädigung von noch mehr Einzelexistenzen u. s. w. auch in Folge der Mängel der Besteuerung.

Aus diesen Verhältnissen hat man Einwände gegen jene ganze Entwicklung abgeleitet. Mit Unrecht, da es sich wenigstens im Grossen und Ganzen hier nicht um etwas Willkürliches handelt, das auch unterbleiben könnte. Wohl aber wird man mit Recht auch gerade wegen dieser Verhältnisse wieder daran gemahnt, wie entscheidend wichtig die Prüfung des reellen Bedürfnisses in Bezug auf den Finanzbedarf in jedem einzelnen Fall ist, wie sorgfältige Cautelen in dieser Hinsicht getroffen werden müssen, wie nothwendig sparsam vorgegangen werden muss.

Hier erlangen die verfassungsrechtlichen Einrichtungen hinsichtlich der Prüfung und Bewilligung des Ausgabeetats und der Steuerbewilligungen durch Volksvertretungen wieder ihre eminente Bedeutung. Wenn dann auch selten eine positive Verminderung des laufenden Bedarfs (Ordinariums) erreicht werden kann, obwohl dergleichen durch Maassregeln im Staatsschuldenwesen und Militärwesen immerhin vorkommen mögen, so lässt sich doch wenigstens die allzu rasche Vermehrung dieses Bedarfs hindern. Das kommt aber indirect auch den Aufgaben der Steuerpolitik zu Gute.

Je weniger dringend eine Vermehrung der Steuereinnahmen ist, desto geeigneter ist die Zeit für solche Reformen, durch welche die Mängel der Besteuerung verbessert werden. Im harten Drang um die Deckung des Bedarfs, um die Herstellung des Gleichgewichts im Haushalte kennt wie gewöhnlich Noth kein Gebot und müssen vor den finanziellen Rücksichten alle anderen zurücktreten.

Eine Beseitigung wenn auch nur eines Theils bedenklicher indirecter Verbrauchssteuern würde durch eine starke Verminderung des Finanzbedarfs ausserordentlich erleichtert, wahrscheinlich dadurch allein ermöglicht. Radicale und folgerichtig denkende Gegner dieser Steuern, Theoretiker wie ganze politische Parteien, haben

Digitized by Google

diesen Zusammenhang richtig erkannt und deshalb eine Verminderung des Bedarfs, in der Regel besonders durch Verminderung des Militäretats, verlangt. (So argumentirt u. A. Maurus in seinen verschiedenen Schriften ganz folgerichtig, in der „Freiheit in der Volkswirthschaft", „Besteuerung". Aehnlich politische Parteien, wie die deutsche Fortschrittspartei und natürlich vollends die Socialdemocratie.) Ihr Fehler war nur, eine solche Verminderung für so leicht zu halten und sich über die allgemeinere geschichtliche Bedingtheit von Verhältnissen, wie der moderne „Militarismus" u. a. m., hinwegzusetzen (vgl. Fin. I, §. 182 ff. über den Finanzbedarf für das Militärwesen). In einer wirklichen „Friedensära" von Dauer würde es freilich viel leichter als jetzt sein, ein weniger mangelhaftes Steuersystem herzustellen, weil der Bedarf kleiner wäre.

B. — §. 280. Die Decentralisation der öffentlichen Verwaltung und folgeweise des Finanzbedarfs kann auch nach der finanziellen Seite grosse und vielfach segensreiche Bedeutung erlangen (Fin. I, §. 42, 44 ff.). Allerdings verfolgt sie selten den Zweck und hat sie noch seltener den Erfolg, den Gesammtbedarf zu vermindern. Sie will ihn nur besser regeln, zweckmässiger und gerechter vertheilen und ihn productiver machen und erreicht das auch wohl häufig. In der Regel wird sie ihn aber sogar steigern.

Denn wenn auch vielleicht die einzelnen öffentlichen Aufgaben jetzt sorgsamer geprüft und sparsamer ausgeführt werden, so wachsen anderseits gerade nach richtiger Decentralisation der Verwaltung dem Staate selbst und den Selbstverwaltungskörpern neue Aufgaben hinzu und die alten werden besser ausgeführt, was Beides den Bedarf steigert.

Dennoch können auch die Aufgaben der Besteuerung selbst durch eine solche Decentralisation erleichtert werden.

Innerhalb eines kleineren Wirthschaftsgebiets, Geschäfts- und Personenkreises, wie sie jeder Selbstverwaltungskörper, Gemeinde, Kreis, Provinz verglichen mit dem Staate darstellt, ist z. B. die Herstellung einer leidlichen Ertragsbesteuerung, selbst einer Grund-, Gewerbe- und Leihzinssteuer — die drei schwierigsten Steuern des Ertragssteuersystems, — ferner einer (nominellen) directen Einkommensteuer erheblich leichter als in einem ganzen, zumal grossen Staatsgebiet. Dort pflegen doch, je kleiner der Körper ist natürlich in der Regel um so mehr, die technischen, wirthschaftlichen, socialen Verhältnisse noch relativ gleichartiger zu sein, man kennt die persönlichen Verhältnisse der Einzelnen mehr, das Alles ermöglicht auch andere Steuerarten und Erhebungsformen als bei der Staatsbesteuerung. Daraus folgt, dass man die Communalbesteuerung nicht grundsätzlich auf das System von Zuschlägen zu den (ohnehin oft so unvollkommenen) Staatssteuern beschränken soll. Namentlich die beiden für die Communen besonders geeigneten Ertragssteuern, Grund- und Gebäudesteuern, müssen von den etwaigen Staatssteuern dieser Art abweichen dürfen. (S. Fin. I, 3. A., §. 51, dann meine „Communalsteuerfrage" und die Debatten auf der socialpolitischen Versammlung zu Berlin 1877; auch die beiden preussischen Entwürfe eines Communalsteuergesetzes von 1877 und von 1879.)

Während daher z. B. bei einem überwiegend im Staate centralisirten Bedarf auch wegen der besonderen steuertechnischen Schwierigkeiten die Ertrags- und Einkommensteuern zu Gunsten der hier leichter durchzuführenden Verbrauchssteuern wohl in beschränkter Anwendung bleiben, kann bei decentralisirtem Bedarf eher eine grössere Quote des gesammten öffentlichen Bedarfs durch jene directen Steuern auf den berufsmässigen Erwerb

Digitized by Google

gedeckt werden: man decentralisirt dann die Besteuerung selbst. Auf diesem Wege ist manche Reform zu ermöglichen, die der Staat in seiner Besteuerung allein nicht durchzuführen vermag.

Namentlich möchte so im Communalfinanzwesen im w. S. die Ertragsbesteuerung, die ohnehin hier aus anderen Gründen mehr geboten ist (§. 170, 173), auch aus steuertechnischen Gründen noch eine bedeutendere Zukunft haben, welche ihr im Staatsfinanzwesen wohl abzusprechen ist. Auch die bisherige Entwicklung im Staats- und Communalhaushalt, welche freilich von vielen anderen Umständen mit bedingt war, stimmt hiermit überein: Vorwalten der Verbrauchs- und Verkehrssteuern im Staate, der Ertragssteuern und einzelner anderer directen in der Commune. Nicht minder möchte in der Gestaltung des deutschen particulären Steuerrechts, welches die directen Steuern besonders und ganz gut ausgebildet hat, ein Beweis liegen, dass manche steuertechnische Aufgaben sich bei diesen Steuern leichter in kleineren Gebieten bewältigen lassen. Auch einige Specialaufgaben moderner Besteuerung, z. B. die Einrichtung einer solchen auf gewisse Conjuncturengewinne (§. 236 ff.), die unmittelbare Mitwirkung der Bevölkerung bei der Durchführung der Ertrags- und Einkommensteuern (§. 301) sind wohl bei einer grösseren Decentralisation der Besteuerung leichter zu lösen.

Sehr Bedeutendes für die Bildung vollkommenerer Steuersysteme wird freilich gleichwohl auf diesem Wege kaum erreicht werden. Vor Illusionen darüber muss man sich hüten. Aber gerade in der Besteuerung darf man keinen sich bietenden Weg zu einer Verbesserung unbeachtet lassen und ein solcher ist hier immerhin angedeutet.

C. — §. 281. Die Vermehrung anderer ordentlicher Einnahmen statt und neben der Steuer.

Mit der Nothwendigkeit regelmässiger Vermehrung des ordentlichen Finanzbedarfs im Staats- und in den Communalhaushalten muss nach dem Gesagten jede theoretische und practische Betrachtung rechnen. Die nächste Aufgabe ist alsdann, für die richtige und vollständige Deckung dieses Bedarfs zu sorgen.

Die allgemeine Bedeutung dieser Aufgabe, auch nach der theoretischen Seite, ist früher im ersten Bande dargethan und die Grundsätze für die Deckung des Gesammtbedarfs (ordentlichen und ausserordentlichen) sind bereits entwickelt worden (Fin. I, Buch 1, Kap. 3).

Unter den ordentlichen Deckungsmitteln steht nun neben den Steuern nach der geschichtlichen Entwicklung der Culturvölker der Privaterwerb und das Gebührenwesen. Wenn auch aus mancherlei Gründen die Steuerwirthschaft in den modernen öffentlichen Haushalten immer mehr in den Vordergrund getreten ist und diese Entwicklung im Ganzen gebilligt werden muss, so ist doch die Beibehaltung und selbst eine gewisse Erweiterung des Privaterwerbs (der „Domanialwirthschaft“) und die Ausbildung eines rationellen Gebührenwesens eben-

Digitized by Google

falls principiell richtig, selbst nothwendig und gewährt mancherlei Vortheile.

Gegenüber einer, im Geiste der Smith'schen Wirthschaftstheorie erfolgten theoretischen Polemik wider den Privaterwerb öffentlicher Körper, einer Polemik, welche auch auf die Praxis nicht ohne Einfluss geblieben ist, wurde dies schon früher hervorgehoben und begründet (Fin. I, §. 213 ff. und überhaupt daselbst Buch 3, Kap. 2). Ebenso wurde die Berechtigung und zugleich die hohe finanzielle Bedeutung des Gebührenwesens anerkannt, das neben der eigentlichen Besteuerung seinen richtigen Platz hat (oben Buch 4 in diesem 2. Bande), wenn es auch weder möglich noch richtig wäre, die Besteuerung ganz durch Gebühren zu ersetzen oder sie rein nach Gebührengrundsätzen einzurichten.

Erst nachdem man volle Einsicht in die ausserordentlichen Schwierigkeiten der Besteuerung, speciell der Bildung eines richtigen Steuersystems gewonnen hat, ist man im Stande, die Bedeutung des Privaterwerbs und des Gebührenwesens in den öffentlichen Haushalten vollständig zu würdigen. Denn jetzt erst ergiebt sich, wie wünschenswerth es ist, für die öffentlichen Zwecke auch noch auf andere Quellen als die Besteuerung zurückgreifen zu können.

Die Sachlage wäre wieder eine ganz andere, wenn die Besteuerung ein einfacheres Problem wäre. Gerade aber in der Schwierigkeit dieses Problems liegt ein triftiges Argument mehr für den Privaterwerb des Staats, was die doctrinären und practischen Gegner dieses Erwerbs wieder nicht genügend beachtet haben. Gemeinwesen, welche solche Erwerbsquellen besitzen, haben ceteris paribus leichteres Spiel im Steuerwesen. Dafür liefert der Vergleich zwischen deutschen und anderen europäischen Staaten den Beleg. Wir verdanken es z. B. bei uns auch wieder mit dem reichen alten Domanium, dass wir die Verbrauchsbesteuerung nicht so stark ausbilden mussten, als unsere meisten Nachbarn (§. 259). In den neueren an sich auch m. A. n. berechtigten deutschen Bestrebungen um Vermehrung der Verbrauchssteuern, selbst in den amtlichen Actenstücken, tritt dieser wichtige Punct ganz mit Unrecht in den Hintergrund, so in den beliebten, auch sonst wenig beweisenden Vergleichen mit der „grossartigen" Ausbildung der Verbrauchssteuern im Ausland und der „kümmerlichen" bei uns. (Dagegen wendet sich mein Aufsatz über schwebende Deutsche Finanzfragen in der Tübinger Zeitschrift 1879, S. 95 ff.)

Wie viel schwerer wäre ferner nicht nur der Druck, sondern auch die ganze Aufgabe der Einrichtung der directen Erwerbssteuern bei uns, wenn diese einen erheblichen Theil der jetzigen privatwirthschaftlichen Einnahmen unserer Staaten mit aufbringen müssten!

Man berechne nur in einfachen Beispielen. In Preussen waren die Reinerträge der Domänen und Forsten (incl. der darauf lastenden Rente der Krone) im Etat für 1878/79 49.9 Mill. M., die Einkommen- und Classensteuer gaben brutto 72.3 Mill. M., die Grundsteuer, von der jene Objecte jetzt frei, 40.2 Mill. M. Die beiden erstgenannten Steuern müssten bei fehlendem Domanialeinkommen, wenn dann, was mehr als zweifelhaft ist, nicht die Ausgaben im gleichen Betrage geringer wären, um 60 % und mehr gesteigert werden. Aehnliche Lage in den meisten anderen deutschen Staaten, z. B. in Baiern mit seinen reichen Staatsforsten. Vollends durch Mitbenutzung der Staatseisenbahnen zur Erlangung von Ueberschüssen (auch über die Schuldzinsen der Bahnen hinaus) ist dieser Sachverhalt neuerdings in Deutschland noch viel günstiger geworden. In Preussen steht z. B. im Etat für 1889/90 die directe Besteuerung mit 147.7 Mill. M. netto, der Ueberschuss der „Verwaltung der Eisenbahnangelegenheiten" mit 228.6 Mill. M., die Verzinsung der gesammten Staatsschuld mit 177 Mill. M. Bedarf.

Auch vom Standpunct der Steuerpolitik aus, um sich die unendlichen Schwierigkeiten der Besteuerung zu er-

Digitized by Google

leichtern, ist daher die Entwicklung passenden Privaterwerbs und Gebührenwesens zu fordern: ein Satz, der auch für die moderne Zeit, und zum Theil gerade für sie, gilt.

Allerdings soll dabei Eines nicht übersehen und nicht verschwiegen werden, nemlich dass bei Gebührenzweigen, wie der Post, dass ferner namentlich bei den Staatsbahnen — wie man die Eisenbahnen auch immer finanzwirthschaftlich auffasse, ob schon als Gebühren- oder auch als privatwirthschaftliche Anstalten — die Tariffragen immer wichtiger werden und in ihnen Probleme hervortreten, welche mit derjenigen der Besteuerung, besonders der Verkehrsbesteuerung, vielfache Aehnlichkeit haben.

II. — §. 282. Voraussetzungen für die Aufstellung eines Steuersystems.

1. Die Aufstellung eines bestimmten Steuersystems kann auch in der Theorie immer nur für gegebene Völker und Zeiten erfolgen, da sich, wie früher gezeigt wurde, das Steuersystem im Ganzen und in seinen Einzelheiten nothwendig mit der Oekonomik, Technik und dem Rechte der Volkswirthschaft selbst verändert.

Im Folgenden beschränken wir die Aufgabe auf die moderne Zeit, wesentlich die Gegenwart, und auf die Verhältnisse unserer Culturvölker, insbesondere West- und Mitteleuropas, welche in der Hauptsache doch so gleichartig sind, dass das Steuersystem nicht nur in seinen Grundzügen, sondern auch in seiner Ausführung wesentlich übereinstimmen kann und in Wirklichkeit auch übereinstimmt.

2. Einen Unterschied bedingt auch hier für die Gestaltung des Steuersystems der Umstand, ob und wie weit man neben dem rein finanziellen den socialpolitischen Standpunct in der Besteuerung anerkennt, — neben der „staatsbürgerlichen“ die „sociale“ Epoche der Besteuerung. Je nachdem wird das Steuersystem zwar nicht ganz verschieden aufzubauen, aber doch mehr oder weniger verschieden auszubauen sein.

Im Folgenden wird der rein finanzielle Standpunct zum Ausgang, aber zugleich wird auf den socialpolitischen in allen denjenigen Fällen Rücksicht genommen, in welchen sich nach den früheren Erörterungen über die Entwicklung der Steuer, über die Steuerprincipien und das Steuersystem in der Praxis die „sociale“ Epoche bereits ankündigt und principiell nach den Verhältnissen der modernen Culturwelt der socialpolitische Gesichtspunct wenigstens schon eine gewisse Berücksichtigung verdient.

3. Weiter muss mehrfach die Aufgabe in der Staats- und Communalbesteuerung unterschieden werden.

Die Aufstellung des Steuersystems erfolgt hier für die erste, jedoch wird auch auf die Communalbesteuerung nebenbei Rücksicht genommen werden.

Im Folgenden handelt es sich dann um ein Resumé der Hauptpuncte der vorausgehenden Untersuchungen über das Steuersystem, wesentlich zum Zweck der Uebersicht und um den Uebergang in die specielle Steuerlehre zu gewinnen. Zur vorläufigen Orientirung und des nahen Zusammenhangs wegen schliessen sich aber hier schon einige Bemerkungen über einige Einzelheiten in der Ausführung der Steuern an. Für die genauere Motivirung des Folgenden ist theils auf die vorausgehenden

Digitized by Google

Abschnitte, theils auf die specielle Steuerlehre Bezug zu nehmen. U. A. ist namentlich an die Begründung der Nothwendigkeit, verschiedenartige Steuern zur Lösung der Aufgaben des Steuersystems in diesem zu verbinden, speciell auch an die mehrfach gebotene Verbindung von Subject- und Objectsteuern, Einkommen- und Ertragssteuern in der Besteuerung des berufsmässigen Erwerbs zu erinnern.

III. Die Aufstellung des Systems selbst.

§. 283. — A. Die Grundlage des ganzen Systems müssen, der geschichtlichen Entwicklung und dem Steuerrecht der meisten Völker entsprechend, in erster Linie die Schatzungen, namentlich die directen Steuern auf den berufsmässigen Erwerb bilden. Denn dieser Erwerb ist für die Production des National- und Einzeleinkommens und für die Vertheilung des ersteren an die Einzelnen doch immer am Meisten maassgebend (§. 215). Neben diesen Steuern, aber doch erst in zweiter Linie, sind gewisse Verkehrssteuern auf den Erwerb durch einzelne Rechtsgeschäfte oder Acte; dann, allerdings folgerichtig wesentlich nur im socialpolitischen Steuersystem, welches aber eben für unsere Zeit und Länder berechtigt ist, auch Steuern auf den Spiel-, den Wett-, den Conjuncturengewinn und auf Erwerb aus Erbschaft u. s. w.; endlich unter Umständen noch Besitzsteuern zu verlangen.

Alle diese Steuern haben vor den Verbrauchssteuern, neben manchen anderen, zwei entscheidende Vorzüge, welche durch ihre eigenen Mängel und durch die Vorzüge der Verbrauchssteuern nicht aufgewogen werden: sie verlangen theils nicht so weitgehende, theils verhältnissmässig leichter wahrzunehmende Rücksicht auf die Ueberwälzung, als die anderen, und sie treffen die wohlhabenderen Schichten der Bevölkerung mit höherem und mit Besitzeinkommen sicherer.

Die Schatzungen, namentlich die directen Steuern auf den berufsmässigen Erwerb allgemein oder auch nur in erheblichem Maasse durch Verbrauchssteuern zu ersetzen, wäre nicht nur wegen der schweren Mängel der letzteren sehr bedenklich, sondern auch ein ungerechtfertigter Bruch mit der geschichtlichen Entwicklung und dem bestehenden Steuerrecht der meisten Culturvölker. Dieser Bruch erschiene um so unzulässiger, wenn er etwa mit einer einfachen Aufhebung gewisser alter Steuern wie der Ertrags-, namentlich der Realsteuern verbunden würde, da hier in Folge des Zusammenhangs zwischen Steuer und Kapitalwerth ein Theil der besitzenden Classen ein unverdientes Geschenk auf Kosten des anderen Theils und zwar zum grossen Theil sogar auf Kosten der nichtbesitzenden, von Arbeitseinkommen lebenden Classen empfinge.

Aber auch jede allgemeine (im Unterschied von einer etwa den unteren Classen allein, vielleicht mit aus steuertechnischen Gründen, wie bei Personalsteuern, zu gewährenden) Beschränkung der Erwerbsbesteuerung mit Hilfe einer an deren Stelle tretenden Ausdehnung der Verbrauchssteuern und jedes stärkere

Digitized by Google

Zurückbleiben in der Entwicklung jener ersten hinter derjenigen der zweiten Kategorie muss vermieden werden: schon im rein finanziellen Steuersystem, weil dann die bestehende Ungleichheit der Belastung zu Gunsten der besitzenden und der Classen grösseren Einkommens noch zu steigen droht, vollends im socialpolitischen Steuersystem.

Für die Praxis folgt daraus, dass eine Steuerreform sich nicht auf eine, wenn auch vielleicht an sich berechtigte und zweckmässige, Ausdehnung der Verbrauchssteuern beschränken, sondern zugleich eine passende Ausdehnung von Erwerbssteuern mit in Angriff nehmen muss.

In dieser Unterlassung liegt ein wesentlicher Fehler der Steuerreformpläne im Deutschen Reich in der Gegenwart, seit 1879. Dieser Fehler hängt zwar mit der Scheidung der Reichs- und Einzelstaatsfinanzen zusammen, aber wird dadurch nicht genügend entschuldigt. Es wäre Sache des Reichs selbst, wenigstens die Verkehrs- (Stempel-), vielleicht auch die Erbschaftsbesteuerung entsprechend als Reichssache zu entwickeln neben der und gleichzeitig mit der Vermehrung der Reichs-Verbrauchssteuern. Und auch der Plan einer Reichseinkommen- und damit verbunden einer Reichsvermögensteuer könnte wohl ins Auge gefasst werden. Unterbleibt das, wie es bisher unterblieben ist, so muss um so mehr eine eingreifendere Reform der directen Steuern, der Verkehrssteuern, der Erbschaftssteuern in den Einzelstaaten, einigermaassen gleichmässig und gleichzeitig mit derjenigen der Verbrauchs- und betreffenden Verkehrssteuern im Reiche, stattfinden. In den Mittel- und einigen Kleinstaaten hat man in dieser Beziehung immerhin Manches gethan, in Preussen viel zu wenig. Denn Aufhebungen unterer Stufen der Personalsteuern reichen nicht aus. Es handelt sich um allgemeinere Reformen der Personal- und der Ertragssteuern. Indessen bleibt auch bei rationeller einzelstaatlicher Steuerreform ein grosses Bedenken: Ausreichendes und, was auch bei einem einheitlichen Wirthschaftsgebiet in Betracht kommt, Gleichmässiges wird auf diese Weise nicht erreicht. (Vgl. meinen genannten Aufsatz in der Tübinger Zeitschrift 1879, S. 94, 103, 109—114.)

§. 284. — 1. In der Besteuerung des berufsmässigen Erwerbs ist, wiederum der geschichtlichen Entwicklung entsprechend, eine Subject- und Objectbesteuerung, die erste vornemlich in der Form der (nominellen) Einkommensteuer, die letztere in derjenigen eines Systems von Ertragssteuern, passend, mitunter selbst nothwendig zu verbinden. Die Subject- und Einkommensteuer sollte dann vorwiegend, aber nicht ausschliesslich, die hauptsächliche directe Steuer des berufsmässigen Erwerbs im Staatssteuer-, die Object- und Ertragssteuer umgekehrt die ebenfalls nicht alleinige, aber die Hauptsteuer dieses Erwerbs im Communalsteuersystem sein.

Für die innere Einrichtung der Einkommen- wie der Ertragssteuern muss der Zusammenhang zwischen ihnen und mit den übrigen Steuern, namentlich den Verkehrs- und den Verbrauchs- und Nutzungssteuern beachtet werden. Keine dieser Steuern ist daher allein aus sich selbst, sondern nur in Verbindung mit dem ganzen Steuersystem zu entwickeln.

Digitized by Google

Näheres darüber gehört erst in die specielle Steuerlehre. Hier müssen einige orientirende Bemerkungen genügen.

a) Die Staats-Einkommensteuer beschränkt sich auch im rein finanziellen System aus steuertechnischen Gründen passend auf die Einkommen über einem gewissen Minimum, dessen ziffermässige Höhe nach Zeit- und Landesverhältnissen zu bestimmen ist.

Wohl etwa so, dass der gewöhnliche Arbeitslohn und gewerbliches Einkommen wirklichen Kleinbetriebs (z. B. ohne oder nur mit einem fremden Gehilfen) in Industrie und Landwirthschaft frei bleibt. Diese kleinen Einkommen werden statt dessen besser durch Verbrauchssteuern belastet, die sich hier als „Lohnsteuern" steuertechnisch mehr empfehlen. Es kann aber wohl auch mit der Befreiung noch etwas höher hinauf gegangen werden.

Unter den preussischen und deutschen Verhältnissen möchte ich eine Befreiung von directen Personalsteuern, wie die preussische Classensteuer eine ist, unbedingt bis auf 1000—1200 M., eventuell bis auf c. 1500 M. befürworten. Von Einfluss würde m. E. u. A. sein müssen, ob Steuern wie die Salzsteuer bleiben oder verändert oder beseitigt werden. Man befreite so Millionen Censiten (in Preussen waren um 1880 c. 4.3 Millionen Personen unter und bis 1200 M. eingeschätzt; 1883/84, als die Aufhebung nur der 1. und 2. Stufe, nicht, wie die Regierung verlangt hatte, auch der 3. (900—1050) und der 4. (1050—1200 M.) durchgeführt wurde, standen in der 3. Stufe 344,000, in der 4. Stufe 273,000 Censiten. Auch würden so die bei Weitem meisten Lohnarbeiter, Dienstboten, d. h. Leute, welche den Aufenthaltsort jetzt vielfach wechseln und dadurch für directe Steuern Schwierigkeit machen, viele Kleinhandwerker, Händler, Landwirthe, Unterbeamte steuerfrei werden, was auch steuertechnisch nicht unerwünscht wäre. Erst alsdann kann man auf die Censiten höheren Einkommens ein besseres Einschätzungssystem mit Erfolg anwenden. Mit der Befreiung bis auf 6000 M. Einkommen, wie nach Bismarck'schen Ideen, hinauf zu gehen, ist unter den deutschen Einkommenverhältnissen nicht räthlich. Sind doch selbst in Grossbritannien früher nur die Einkommen bis 100 Pf. St. oder 2000 M. einkommensteuerfrei, auch jetzt nur diejenigen unter 150 Pf. St.

Der Steuerfuss der Staats-Einkommensteuer muss sich auch im rein finanziellen System mit danach richten, ob und welche Ertrags-, Verkehrs- und Verbrauchssteuern daneben bestehen und wie diese ungefähr das Einkommen bereits belasten. Er muss namentlich auch hier ein progressiver sein, um die häufig umgekehrt progressive Belastung der Personen mit kleinem Einkommen durch die üblichen Verbrauchssteuern auszugleichen und so wenigstens im Ganzen eine proportionale (reelle) Einkommenbesteuerung herzustellen. Im socialpolitischen Steuersystem, welches bei unseren heutigen Culturvölkern auch in diesem Puncte angenommen werden darf, hat insbesondere der Ersatz der fehlenden directen Einkommensteuer der „kleinen Leute" nur in einem Maasse, welches nach der Art der Consumtionen als unbedenklicher gelten darf, durch Verbrauchssteuern zu erfolgen und der Steuerfuss der Einkommensteuer ist für das höhere Einkommen stärker progressiv zu machen, um auch im Ganzen eine progressive (reelle) Einkommenbesteuerung zu

Digitized by Google

erhalten; ferner ist er für das Besitzeinkommen zu erhöhen, um dieses stärker als das Arbeitseinkommen zu belasten, wenn nicht etwa aus steuertechnischen Gründen zu diesem Zweck die Verbindung einer Vermögenssteuer oder von Ertragssteuern mit der Einkommensteuer vorgezogen wird.

Die Communal-Einkommensteuer kann die kleinen Einkommen nicht unbedingt bis zu derselben Höhe freilassen, — namentlich, wenn hier der Ersatz durch Verbrauchssteuern, wie jetzt und zum Theil mit Grund, häufig fehlen wird. Sie ist zulässig als selbständige Steuer der Commune und in Form von Zuschlägen zur Staatseinkommensteuer: Letzteres wohl als Regel, wenn der Staat einmal eine solche Steuer besitzt.

So nach den preussischen Communalsteuergesetzentwürfen unbedingt. (S. meine Communalsteuerfrage S. 42 und S. 5 sub e.) Wie Abweichungen im Umfang, so sollten aber auch solche im Steuerfuss für die Commune erlaubt sein. Namentlich kann die Commune öfters, besonders bei ungenügender Ertragsbesteuerung, aber nicht allein in solchem Falle, ohne progressiven Steuerfuss für die höheren Einkommen nicht auslangen, wie denn die Anwendung desselben auch in der preussischen Communalsteuerpraxis häufig ist. (S. die Tabellen von Wegner in den Berichten der socialpolitischen Versammlung von 1877, S. 53 ff. und Neumann, progressive Einkommensteuer S. 112 ff.) Die in der preussischen Verwaltung sich zeigende Neigung, solche Progressionen zu hindern, scheint mir zu weit zu gehen. Vgl. auch einen französischen Vorgang in dem Fall, wenn das Personal- und Mobiliarsteuercontingent aus dem Octroi bestritten wird, Fin. III, S. 461.

Die gerade in der modernen Volkswirthschaft wachsenden Schwierigkeiten der Einkommensteuer nöthigen dazu, um die Steuersätze nicht gar zu hoch und mit diesen vollends die Schwierigkeiten nicht unüberwältigbar werden zu lassen, mit, und zwar für eine sehr erhebliche Quote, durch die verschiedenen anderen Steuergattungen den Bedarf zu decken. Soweit aber mit Recht die Einkommensteuer fungirt, muss man im öffentlichen Interesse die sich bietenden practischen Mittel auch ergreifen, um die steuerpflichtigen Einkommen möglichst richtig festzustellen.

Es sind wesentlich vier: Declarationszwang der Steuerpflichtigen, gerade bei Freiheit der kleineren Einkommen zulässig und durchführbar; strenge Controle von Steuerorganen, mit weiten Befugnissen der Einsichtnahme der Bücher u. s. w. und strengen Strafbestimmungen; Oeffentlichkeit der Steuerlisten; endlich Controle beim Erbgang von Amtswegen über frühere Declarationen, mit eventueller nachträglicher schwerer Defraudationsstrafe.

Näheres unten in §. 306 und in der speciellen Lehre. Ganz ungenügend sind die preussischen Vorschriften bei der Classen- und Einkommensteuer, auch noch in der Novelle von 1873, besser, aber auch noch nicht ausreichend die königl. sächsischen, die Hamburger von 1866 u. a. m. in deutschen Gesetzen. S. meine Abhandlung directe Steuern, im Schönberg'schen Handbuch, 2. A. III, §. 104—107.

In Staat und Commune ist die directe Einkommensteuer endlich passend das besonders mobile Element im Haushalt, indem der Steuerfuss nach dem Bedarf beweglich gehalten wird.

Digitized by Google

So in England (Fin. III, §. 115), aber auch mehrfach in deutschen Staaten und regelmässig in den Gemeinden. In Preussen würden die aus dem Art. 109 der Verfassung abgeleiteten staatsrechtlichen Bedenken sich einfach beheben lassen, wenn man den gesetzlichen Fuss als denjenigen festhielte, der immer eintritt, falls nicht im Etatsgesetz oder durch ein specielles einzelnes Steuergesetz für gewisse Perioden (Finanzjahr) ein anderer Satz bestimmt wird.

Namentlich empfiehlt es sich, vorübergehenden Extrabedarf (in Nothlagen u. s. w.) mit durch diese Steuer zu decken, im socialpolitischen System eventuell mittelst Erhöhung der Steuerprogression, um gerade in solchen Lagen die Besitzenden und „grossen Leute" stärker für das Gemeinwesen heran zu ziehen; desgleichen allgemein kleine Deficite, für die man sonst immer gleich Schulden macht, so zu decken: Die richtige Consequenz auch aus Held's und Neumann's Theorieen über Einkommensteuer und Steuervertheilung.

§. 285. — b) Die Ertragssteuern kann auch der Staat selbst neben einer directen Einkommensteuer und Verbrauchssteuer nicht wohl entbehren aus den Gründen, welche in den Erörterungen über die Durchführung des Princips der „Allgemeinheit" (§. 165 ff., 174) und in denjenigen über die Objectbesteuerung des berufsmässigen Erwerbs (§. 217 ff., 221—223) dargelegt worden sind. Aber die Verbindung zwischen den Ertragssteuern und der Einkommensteuer im Steuersystem muss dann auch nach einem genauen Plane des gegenseitigen Ineinandergreifens beider Steuerarten vor sich gehen, um unzulässige Doppelbesteuerung zu vermeiden, anderseits diejenige Doppelbesteuerung, welche als reelle Erhöhung der Besteuerung wirken soll, so beim fundirten Einkommen, folgerichtig herbeizuführen.

Auch dafür sind die leitenden Gesichtspuncte und Andeutungen, letztere zu verwirklichen, schon früher, besonders in den eben angeführten Erörterungen, gegeben worden. Je nachdem man am „rein finanziellen" Steuerstandpunct noch festhält, oder, richtiger, sich auf den „socialpolitischen" stellt, wird man dann wieder verschieden in der Combination von Einkommen- und Ertragssteuern zu verfahren haben. Einzelnes wird sich nach den concreten Verhältnissen, unter Anderem nach dem anzunehmenden Umfange, in welchem sich die bestehenden Realsteuern bei den Besitzern der Steuerobjecte bereits „amortisirt" haben, richten müssen. Soweit sich in solcher Frage etwas Allgemeines sagen lässt, möchte ich die Verbindung einer allgemeinen directen Personal- und Einkommensteuer, welche die einzige directe Hauptsteuer für Arbeitseinkommen, einschliesslich persönliches Unternehmereinkommen, wäre, mit vier Object- oder Ertragssteuern, der Grund-, Gebäude-, Gewerbekapital- und Kapitalrentensteuer, gemäss den Schlüssen auf S. 543 am Ende des §. 221, für das Passendste halten. Die Höhe der Steuerfüsse, auch derjenigen der genannten Ertragssteuern und jeder einzelnen von ihnen, im Verhältniss zu dem Einkommensteuerfuss müsste sich nach dem steuerpolitischen Zielpuncte richten: wie weit man so eine reelle Doppelbesteuerung herbeiführen will, wobei dann bei den Realsteuern (auch bei etwaiger Couponsteuer) auf die eingetretene Steueramortisation Rücksicht zu nehmen wäre.

Eine blosse Ertragsbesteuerung, ohne eine allgemeine Subject- oder Einkommensteuer im Staatssteuersystem ist aus den früher dargelegten Gründen (§. 220 ff.), wegen der inhärenten Mängel der Ertragssteuern und der inneren Vorzüge der allgemeinen Einkommensteuer, zumal unter unseren heutigen wirthschaftlichen, technischen, rechtlichen Verhältnissen, weniger empfehlenswerth.

Digitized by Google

Fungirt sie, wie in Süddeutschland, Frankreich, Oesterreich in ihrer Gesammtheit als die „directe Besteuerung", so wird den richtigen steuerpolitischen Zielen durch angemessene Normirung der Steuerfüsse, höheren bei Quellen fundirten Einkommens, zuzustreben sein.

In den Communen, wo die Aufgabe der Ertragsbesteuerung überhaupt leichter zu erfüllen ist und das Princip der „Besteuerung nach dem Interesse" eine grössere Berechtigung hat (§. 182), kann auch deswegen diese Besteuerung einen grösseren Platz einnehmen, selbst eher allein bestehen, wenn sie in eigenen Gliedern den Leihzinsertrag und den reinen Arbeitsertrag mit erfasst, was Beides dann zu verlangen ist. Auch hier aber verdient die allgemeine Einkommensteuer und die Verbindung von Ertragssteuern, nemlich den vier genannten, mit ihr, wohl den Vorzug, wobei dann nur die Ertragssteuern, mehr als in der Staatsbesteuerung, zur Hauptbesteuerung gemacht werden dürfen. Gerade in Bezug auf die Ertragsbesteuerung ist dann zu wiederholen, dass die Commune öfters passend selbständig mit eigenen Steuern vorgehen kann, wenn auch das System der Zuschläge zu den betreffenden Staatssteuern nicht auszuschliessen ist.

Für das Weitere und zur Begründung ist auch hier nur auf Früheres zu verweisen, besonders wieder auf die Erörterungen über die „Allgemeinheit" der Besteuerung in den Communen, §. 170, 173, 174 und über die Besteuerung des berufsmässigen Erwerbs, §. 220—223.

§. 286. — 2. Die Verkehrssteuern sind als selbständige Steuern auf die Staatsbesteuerung zu beschränken. Zuschläge zu einzelnen (so bei Abgaben vom Besitzwechsel von Grundeigenthum) für Communalzwecke brauchen aber nicht unbedingt ausgeschlossen zu sein, ja können sich empfehlen (§. 227 ff.).

Der Steuerfuss muss sich in seiner Höhe nach der Höhe der anderen Steuern richten, mit denen zusammen die Verkehrssteuern denselben Erwerb oder dieselben Eigenthumsobjecte treffen.

3. Die öfters besonders passende und relativ leichte Benutzung der Verkehrssteuer zur Besteuerung von Conjuncturengewinnen ist nach unseren früheren Erörterungen (§. 232 ff.) folgerichtig auf das socialpolitische Steuersystem zu beschränken. Dies System erscheint aber gerade in den Verhältnissen der modernen Volkswirthschaft berechtigt und wird dies hier immer mehr.

Erkennt man dies an, so muss durch geeignete Einrichtungen der Einkommen- und Ertragsbesteuerung, der Verkehrsbesteuerung, beim Erbesübergang und selbständig bei einer wesentlichen Veränderung der Bodenbenutzung der Conjuncturengewinn besteuert werden, was sich in der oben angedeuteten Weise (§. 237—240) durchführen lässt. Und zwar durch die Staatsbesteuerung, aber unter Zulassung von selbständigen bezüglichen Steuern oder von Zuschlägen zu Staatssteuern auch in der

Commune in gewissen Fällen, so namentlich gegenüber den Gewinnen aus der steigenden Rente und dem steigenden Werthe des in der Commune gelegenen privaten Grund- und Gebäudeeigenthums, der Baustellen u. s. w., also vor Allem in Städten.

4. In gleicher Weise ist unter der hier vollends gebotenen Annahme des socialpolitischen Steuer-Gesichtspunctes der Vermögenserwerb aus Spiel, Wette und Erbschaft durch entsprechende Staatssteuern zu treffen (§. 241—242).

5. Von den Besitzsteuern (§. 244—249) erscheint die Einrichtung einer staatlichen, allgemeinen Vermögenssteuer auch neben einer allgemeinen Einkommensteuer und neben Ertragssteuern als passende Form einer Extrasteuer zur Deckung ausserordentlichen Bedarfs oder der Ausfälle an anderen Steuern in „Nothzeiten" ernster Erwägung werth (Fin. I, §. 76).

Ob und wie weit auch als regelmässige Steuer, das wird sich nach der Gestaltung des sonstigen directen Steuerwesens richten müssen.

Die Vermögenssteuer ist hier namentlich mit der Ertragsbesteuerung zu vergleichen. Sie hat vor letzterer Vorzüge, so den, dass bei ihr eine Steueramortisation nicht so leicht vorkommen, die Aenderung des Steuerfusses und der Katastrirung nicht so bedenkliche Wirkungen haben wird. Anderseits wird sie steuertechnisch leicht noch unvollkommener sein und ohne eine gewisse Ertragskatastrirung (so bei ländlichen Grundstücken) mitunter gar nicht oder nur vollends unvollkommen durchgeführt werden können. Steuertechnisch möchte sich eine particelle Vermögenssteuer des blossen Nutzvermögens am Meisten empfehlen, um die in letzterem liegende grössere Leistungsfähigkeit angemessen in der Besteuerung mit zu belasten. Die höhere Besteuerung des Besitzeinkommens lässt sich jedoch durch ein ordentliches System von Ertragssteuern, das bei uns eben einmal besteht, ebenfalls und dann einfacher als durch eine allgemeine Vermögenssteuer durchführen. Doch kann letztere dafür als unter Umständen passendes steuertechnisches Hilfsmittel in Betracht kommen und muss es, wenn die betreffenden Ertragssteuern fehlen. In diesem Falle möchte auch eine solche Vermögenssteuer zweckmässiger sein, als bei einer blossen Einkommensteuer ein höherer Steuerfuss dieser speciell für das Besitzeinkommen.

Etwaige Besitzsteuern brauchen sich übrigens nicht auf die Staatsbesteuerung zu beschränken. Sie können auch in der Communalbesteuerung nach ähnlichen Gesichtspuncten wie den für die Staatsbesteuerung dargelegten Verwendung finden.

6. Besondere directe Besitzsteuern, welche zugleich als Gebrauchs- und Luxussteuern fungiren, sind zwar steuerpolitisch berechtigt, steuertechnisch aber wenig passend (§. 288 unter d).

§. 287. — B. Aus dem Gebiete der Gebrauchsbesteuerung bilden die Verbrauchssteuern ein unentbehrliches Glied eines modernen Staats-Steuersystems, das sich an die Erwerbsbesteuerung überall ergänzend anzuschliessen hat. Die Verbrauchssteuern sollen dann die Aufgabe lösen helfen, das Einzeleinkommen reell proportional — im rein finanziellen —

Digitized by Google

und in bestimmter Weise progressiv — im socialpolitischen Steuersystem — zu besteuern.

Wie zu diesem Zwecke mit angemessener Einrichtung der Erwerbsbesteuerung allein auszukommen wäre, ist wohl theoretisch anzugeben. Aber die Schwierigkeiten, nach solcher Richtschnur in der Praxis zu verfahren, sind notorisch zu gross. Sie lassen sich nur mit Hilfe einer rationellen Verbrauchsbesteuerung leidlich überwinden. In diesen Verhältnissen liegt die Berechtigung dieser Besteuerung; nur muss das für die Erwerbsbesteuerung aufzustellende, aber durch sie allein nicht erreichbare Ziel immer auch als Richtschnur für die Einrichtung der Verbrauchssteuern dienen.

Die Verbrauchsbesteuerung muss daher möglichst so ausgebildet werden, dass sie mit den übrigen Steuern zusammen ein wirkliches Steuersystem bildet und zwar dasjenige, welches nach dem leitenden steuerpolitischen Gesichtspunct erstrebt wird: d. h. vornemlich das der proportionalen oder der richtig progressiven und das Besitzeinkommen höher belastenden reellen Einkommenbesteuerung (§. 137). Gerade die Natur vieler Verbrauchssteuern erschwert aber die Erreichung dieses Ziels, während diese Steuern gleichwohl, wie gesagt, zur Lösung der Aufgabe der Besteuerung und ihres Systems doch wieder nicht entbehrlich sind.

Der besondere Uebelstand liegt bei vielen Verbrauchssteuern darin, dass sie leicht das kleine Einkommen sogar umgekehrt progressiv besteuern und schwere steuertechnische Mängel haben, welche die Verstösse gegen die Steuergrundsätze noch vermehren. Dadurch verletzen sie das Princip selbst der proportionalen reellen Einkommenbesteuerung, um so mehr natürlich dasjenige der direct progressiven und bewirken viele weitere volkswirthschaftliche Nachtheile.

Aber Abhilfen sind möglich und diese müssen nun sorgfältig aufgesucht werden. Sie bieten sich zunächst in einer angemessenen Auswahl der steuerpflichtigen Consumtionen, bez. Artikel, dann in verschiedener Normirung der Höhe der Steuersätze dafür, weiter in correspondirenden Maassregeln im Gebiete der Erwerbs- und Besitzbesteuerung, endlich in der Wahl zweckmässiger Besteuerungsmethoden. Diese vier Mittel sind möglichst gleichzeitig neben einander anzuwenden. Je mehr das in Betreff der drei ersten gelingt, desto weniger Einwänden unterliegt die Verbrauchsbesteuerung, wenn sie an den Grundsätzen der Gerechtigkeit gemessen wird; je mehr es auch in Betreff des vierten gelingt, desto mehr treten auch die volkswirthschaftlichen Bedenken zurück. Das dritte Mittel wird um so

Digitized by Google

dringlicher, je weniger die beiden ersten sich aus finanziellen oder steuertechnischen Gründen benutzen lassen oder sicher zum Ziele führen.

§. 288. — 1. Die Auswahl der Consumtionen, bez. Artikel.

Wir betrachten hier nur den Normalfall, dass der Steuerertrag zur Deckung der allgemeinen Ausgaben des Staats u. s. w. dient. Nach dem Früheren verändert sich die Sache, wenn etwa aus dem Ertrage gerade solche Ausgaben bestritten werden, welche den unteren Classen in öffentlichen Leistungen speciell zu Gute kommen (§. 250 ff., 265). Davon wird jetzt hier unter Bezugnahme auf jene Erörterungen abgesehen. Ebenso wird hier auf die etwaigen Abweichungen in der Steuerpolitik jetzt nicht weiter Bezug genommen, zu welchen volkswirthschaftliche Rücksichten nöthigen oder wenigstens veranlassen können, wie in der Frage der agrarischen, montanistischen, industriellen Schutzzölle. Damit soll nicht bestritten werden, dass solche Abweichungen geboten sein können, selbst wenn dann, wie bei Getreidezöllen, eine „Besteuerung nothwendiger Lebensmittel" eintritt. Denn es giebt eben noch andere und höhere Rücksichten, als die an dieser Stelle allein in Betracht gezogenen.

a) Besonders wünschenswerth ist der Ausschluss solcher Artikel, welche wirklich von der Masse des Volks zur Befriedigung der Existenzbedürfnisse ersten Grads gebraucht werden: der „nothwendigsten Lebensbedürfnisse", wie vor Allem Salz, Landesbrot.

Denn hier droht am Meisten jene umgekehrt progressive Besteuerung und auch sonst eine zu schwere Belastung. Im rein finanziellen Steuersystem wird gleichwohl nicht immer auf solche Artikel verzichtet werden können, sowohl im Finanzinteresse, als um die hier gebotene Mitbesteuerung der „kleinen Leute", bez. des Ertrags der niederen Arbeit zu erreichen. Gerade eine solche Steuer dient hier statt der directen Einkommensteuer, von der diese Classen aus steuertechnischen Gründen frei gelassen werden. Alsdann muss aber um so mehr eine Ausgleichung mittelst besonderer Besteuerung des höheren und des Besitzeinkommens verlangt werden. Mit der Annahme des socialpolitischen Standpuncts in der Besteuerung durchbricht man hier den Grundsatz der Allgemeinheit der Steuer zu Gunsten der unteren Classen. Dann ist der principielle Ausschluss von Verbrauchssteuern auf die nothwendigsten Lebensbedürfnisse die richtige Consequenz (§. 167).

b) Relativ am Besten ist die Verbrauchssteuer auf Artikel eines „Luxus-Massenconsums", namentlich auf gewisse Luxus-Nahrungs- und Genuss- und Reizmittel.

Dieselben gehören zwar heutzutage nach der Volkssitte vielfach schon zu den Mitteln für die Befriedigung von Existenzbedürfnissen zweiten Grads, auch der unteren Classen (§. 255). Aber das Einkommen der Volksclassen und Einzelner, welches für solche Consumtionen verwandt wird, kann aus finanziellen Gründen nicht wohl mehr steuerfrei bleiben, auch nicht einmal im socialpolitischen System. Es darf nur nicht zu hoch (weder absolut noch relativ zu hoch) besteuert werden. Dafür ist durch die richtige Auswahl der einzelnen Artikel und wieder durch die Höhe der Steuersätze und durch Ergänzungssteuern zu sorgen.

So empfiehlt sich bei uns vornemlich die Besteuerung der Getränke, Branntwein, Wein, Bier, eventuell auch anderer (Obstwein), der betreffenden Colonial- und verwandter Waaren, des Tabaks, Zuckers, Kaffees, Thees, der Gewürze, Südfrüchte, besser nicht auch die Besteuerung von Reis, Heringen, Petroleum. Die Steuern auf die erstgenannten Artikel bilden auch regelmässig in den heutigen Verbrauchssteuersystemen, bei den Einfuhrzöllen und inneren Verbrauchssteuern, die hauptsächlichen, im Ertrage ergiebigsten (§. 258).

Digitized by Google

Möglichst die Steuerlast auf einen oder ganz wenige Artikel zu wälzen, wie z. B. auf Branntwein und Tabak (England), erscheint trotz der dafur mit angeführten polizeilichen und „volkspädagogischen" (§. 265) und steuertechnischen Gründe bedenklich, weil es zu einer zu ungleichen Vertheilung der Steuerlast führt. Vielmehr ist die Auswahl einer wenigstens etwas grösseren Anzahl steuerpflichtiger Artikel mit nicht allzu hohen Steuersätzen angemessener, weil dann verschiedenerlei Personen in ihren Consumtionen getroffen werden.

Die Ergänzung zum Zweck der entsprechenden Belastung der höheren Classen erfolgt — leicht auch steuertechnisch passend, wie im Zoll — durch Herbeiziehung von Artikeln, welche diese Classen vorwiegend allein verzehren und durch Belegung dieser Artikel (und Sorten der allgemeinen Consumartikel) mit höheren Steuersätzen.

Manches Einzelne muss sich nach den concreten Verhältnissen des Consums in den verschiedenen Ländern richten, z. B. der Steuersatz von Kaffee und Thee, Wein und Bier danach, ob der eine oder der andere Artikel Volks-Genussmittel ist.

c) Die Masse der sonstigen gewöhnlichen landwirthschaftlichen und gewerklichen Erzeugnisse (Roh- und Hilfsstoffe) ist auch aus steuertechnischen Gründen möglichst steuerfrei zu lassen, wodurch die Complicationen zwischen Zolltarif und Accisetarif, zwischen städtischer und ländlicher Besteuerung, die protectionistische Wirkung eines Zolls fortfallen. Nicht minder ist die Besteuerung von Artikeln für geistige u. dgl. Bedürfnisse zu vermeiden.

d) Steuern auf Nutzungen des Nutzvermögens, Wohnungs-, sogenannte directe Luxussteuern und dgl. sind zwar principiell nicht unrichtig, aber im Ganzen nicht empfehlenswerth.

Die ergiebigste, die Wohnungssteuer ist bei ihrer üblichen, übrigens vermeidlichen, Einrichtung, nemlich wenn sie in einem gleichen Steuerfuss normirt ist, sogar meist in scharfem Grade eine umgekehrt progressive. Aber das richtige Ziel einer Mehrbelastung der reicheren Classen wird besser, weil gleichmässiger als durch solche „Luxussteuern" auf andere Weise, durch Progression des Steuerfusses bei der directen Einkommensteuer und höheren Steuerfuss bei Besitzeinkommen erreicht. Mindestens wäre eine partielle Vermögenssteuer vom gesammten Nutzvermögen zu verlangen. Die directe Luxusbesteuerung muss sich nothwendig auf einige wenige, willkürlich herausgegriffene Luxusconsumtionen beschränken, ist daher ganz ungleichmässig, in der Veranlagung lästig und wenig ergiebig.

§. 289. — 2. Die Höhe der Steuersätze.

a) Sie wird natürlich im Allgemeinen mit von der Höhe des Bedarfs, vom Wohlstand, von den Consumtionsverhältnissen abhängen müssen.

Zum Zweck der Besteuerung der „Luxus-Massenconsumptibilien" kann sich auch im Finanzinteresse zur Begünstigung des Consums eine mässige Höhe empfehlen, eine Regel, mit welcher aber in der practischen Anwendung Maass gehalten werden muss.

b) In Betreff der Höhe der Steuersätze der einzelnen Artikel ist zu beachten, dass auch bei einer Beschränkung auf die Artikel des Luxus-Massenconsums doch wieder leicht eine umgekehrt pro-

Digitized by Google

gressive Belastung droht. Daher müssen zur Ausgleichung die Artikel des Consums der wohlhabenderen Classen möglichst angemessen höher belegt werden. Da es sich aber vielfach hier um den Consum desselben Artikels, nur in verschiedenen Qualitäten oder Sorten handelt, so ist noch wichtiger

c) die Feststellung von Qualitäts- oder Sorten-Steuersätzen.

Z. B. bei Wein, Tabak, Kaffee, Thee, Bier, Branntwein, Zucker. Solche Steuersätze sind nur leider bei den hauptsächlichsten Erhebungsformen, dem Zoll, der inneren, vom privaten Producenten ausgelegten Steuer, steuertechnisch zu schwierig, practisch meist gar nicht anzuwenden. Dagegen gestattet das Monopol diese Anwendung, — einer der Gründe, welche für diese Steuerform sprechen, deren Wahl natürlich aber noch von vielen anderen Erwägungen abhängt (§. 291, 303).

Mancherlei Bemerkungen und Vorschläge über diese Puncte in meinem Artikel Zölle in Bluntschli's Staatswörterbuch, B. 11. Unser früherer deutscher Zolltarif litt auch in seinen Finanzzollpositionen an einer Vernachlässigung dieser Gesichtspuncte, zum Theil in Folge falscher Auslegung englischer Erfahrungen in Bezug auf den finanziellen Vortheil niedriger Steuersätze. Die Zollreform von 1879 hat hier einige zweckmässige Verbesserungen durchgeführt. Die rationell abgestuften Schutzzölle von Fabrikaten „nach dem in ihnen enthaltenen Arbeits-, daher Werthquantum" entsprechen den gestellten Forderungen mehr als die Finanzzölle auf Wein, Tabak und andere Colonialwaaren, wo ein Werthzoll und ein Sorten- und Qualitätszoll beide fast unüberwindliche Schwierigkeiten machen. Im französischen Monopol lasten z. B. auf der Cigarre von 4 Pf. 2.57, auf derjenigen von 20 Pf. 12.15 Pf. Steuer, in Procenten freilich also auch dort noch etwas mehr: 64.25 gegen 60.08 % (Schäffle, nach der Enquête, Tübinger Zeitschrift 1880, S. 87), aber der absolute Steuerzuschlag ist bei den feineren Cigarren doch viel höher und das ist wenigstens zu erstreben. (S. auch Fin. III, §. 294 über die Abstufung der Preise im französischen Tabakmonopol.)

§. 290. — 3. Ausgleichungs-Maassregeln im Gebiete der Erwerbs- und Besitzbesteuerung.

Je weniger es gelingt, die Auswahl der steuerpflichtigen Artikel und die Höhe der Steuersätze mit den vorausgehenden Forderungen in Einklang zu bringen, desto nothwendiger sind solche Ausgleichungs-Maassregeln: in der Praxis daher regelmässig in grossem Umfange.

Denn die Finanzinteressen und die steuertechnischen Schwierigkeiten zwingen gewöhnlich, selbst beim besten Willen, sich über jene Forderungen mehr oder weniger, meistens in hohem Maasse, hinweg zu setzen. Dann muss aber wenigstens die Folge anerkannt werden: dass die Verbrauchssteuern sehr ungleichmässig sind, besonders die unteren und mittleren Classen leicht und die Haushalte mit grösserer Personenzahl fast immer relativ überlasten. Das widerspricht der proportionalen Einkommenbesteuerung, vollends der progressiven.

Daher ist, wie dies vorhin bei der Erwerbsbesteuerung schon zum Theil berührt wurde, geboten:

a) Ein progressiver Steuerfuss bei der directen Einkommensteuer für die mittleren und höheren Einkommen, um auch im rein finanziellen System wenigstens jene umgekehrte Progression der Steuer auszugleichen; ein noch stärker progres-

Digitized by Google

siver Fuss im socialpolitischen Steuersystem, um auch im Ganzen eine progressive Besteuerung herbeizuführen.

b) Die Festsetzung verschiedener Steuerfüsse bei der directen Einkommensteuer für das gleiche Einkommen von Steuerpflichtigen aus ungleichen Quellen, daher ein höherer Fuss für Besitz-, ein mittlerer für gemischtes, ein niedrigerer für reines Arbeitseinkommen, eventuell mit weiteren Unterscheidungen (so ob und welche Pensionsansprüche beim „Arbeiter", Beamten).

(S. o. §. 185.) Statt des höheren Steuerfusses kann bei Besitzeinkommen auch die (formelle und reelle) Doppelbesteuerung durch die Verbindung von betreffenden Ertragssteuern oder von Vermögenssteuern mit der Einkommensteuer gewählt werden.

c) Die Festsetzung verschiedener Steuerfüsse bei der Einkommensteuer für gleiches Einkommen von Steuerpflichtigen nach der verschiedenen Grösse der Personenzahl, für die sie zu sorgen haben.

Daher vornemlich Steuerfüsse, die mit der Zunahme der Zahl der Familienangehörigen abnehmen, am Höchsten bei Einzelnlebenden, am Niedrigsten bei Familienvätern mit grosser Kinderzahl sind, — eventuell mit weiteren Modificationen nach demselben Gesichtspunct (§. 185).

d) Die sogenannte Luxusbesteuerung auf einzelne Objecte des Nutzvermögens und auf gewisse persönliche Genüsse ist zwar principiell ebenfalls als ein Mittel zu einer solchen Ausgleichung zu betrachten. Aber aus den schon angeführten Gründen verdienen die anderen genannten Wege den Vorzug.

§. 291. — 4. Wahl der Besteuerungsmethoden.

Hier ist diejenige vorzuziehen, welche, unter übrigens gleichen Umständen, geringere Verstösse — denn mehr steht selten in Frage — gegen die obersten Steuerprincipien, insbesondere der Gerechtigkeit, der Volkswirthschaft, der Verwaltung, mit sich bringt. Vieles hängt auch hier wieder vom Stande der concreten volkswirthschaftlichen und technischen Entwicklung ab. Für Allgemeines ist auf das nächste Kapitel mit zu verweisen. Von Einzelheiten nur Folgendes.

a) Der Einfuhrzoll ist geeignet, manche sonstige Bedenken der Verbrauchssteuern zu vermindern, nur lässt er eben schwer oder gar nicht Qualitätsfüsse, Sortenstufen oder Werthfinanzzölle zu und bedingt, wenn er nicht zum Schutzzoll werden soll, compensirende innere Verbrauchssteuern auf Artikel der einheimischen Production wenigstens in manchen Fällen. Immerhin: „vorausgesetzt, dass indirecte Abgaben bestehen sollen, ist der Zoll eine der zweckmässigsten, ja unentbehrlichsten derselben" (v. Hock).

Digitized by Google

Er gestattet eine passende Auswahl der Artikel, neben Massenconsumptibilien, auch solcher der wohlhabenderen Classen und dabei eine hier besser durchführbare „Luxusbesteuerung". Die Controlen werden wesentlich auf die Landesgrenzen und auf Geschäftsleute beschränkt, damit die Verkehrsstörungen vermindert, der Schmuggel eingeengt. Die an sich hohen Erhebungskosten stellen sich doch günstiger, wenn ein passendes Tarifsystem gute Erträge verbürgt.

b) Die dem Einfuhrzoll analoge innere Besteuerung in Form der Thorsteuer, des Octroi ist steuerpolitisch und steuertechnisch erheblich ungünstiger zu beurtheilen.

Denn die Auswahl der Artikel ist nicht so leicht passend zu machen, man muss oft nothwendige Lebensmittel (Fleisch, selbst Brot, Getreide) mit belegen, um genügende Erträge zu erzielen. Man hemmt lästig den Verkehr zwischen Stadt und Land, verschiebt die Concurrenzbedingungen, macht schwierige Ausgleichungen zwischen der Steuer verschiedener Gegenden, besonders zwischen den grösseren Städten, in denen meist schon der Erhebungskosten wegen das Octroi allein finanziell haltbar ist, und dem platten Lande und kleinen Orten nothwendig. Nur Ein Bedenken tritt hier zurück: es wird nemlich durch die örtliche Bewegung der Bevölkerung, auch der unteren Classen, die Weiter- oder die Rückwälzung von im Preise der Consumartikel überwälzt erhaltenen Octrois leichter vor sich gehen, die hierzu erforderliche Lohnerhöhung eher eintreten (S. 365). Dennoch möchte die Wiedereinführung von Octrois in Ländern, wo sie einmal verschwunden sind, meist überwiegende Bedenken haben, mag es sich um Erhebung von Staats- oder von Communalsteuern auf diesem Wege handeln. Anders liegt, wie öfters in solchen Fällen, die Frage der Beseitigung alter Octrois, wo der meist gebotene Ersatz durch andere Steuern grössere Bedenken bieten mag (Frankreich, Paris; Wien). Die auf anderem Wege besonders schwierige innere Weinbesteuerung lässt sich mittelst des Octrois verhältnissmässig leichter durchführen, und es sind denn auch die Weinländer, wo gerade der Wein ein wichtiges Object der Octroibesteuerung bildet (Frankreich, Italien, Oesterreich).

c) Innere Verbrauchssteuern in Form anderer Circulationsabgaben (Weinsteuer) sind aus steuertechnischen und verkehrspolitischen Gründen vollends möglichst zu vermeiden.

d) Die Verbrauchsbesteuerung in Monopolform ist, wenigstens bei einzelnen Hauptartikeln (Tabak!) am Geeignetsten, neben ausserordentlicher Wahrnehmung des finanziellen Interesses in riesigen Erträgen, wichtige sonstige Bedenken dieser Besteuerung zu beseitigen oder zu vermindern, freilich um einen Preis, welcher Vielen zu hoch erscheint: um die Hingabe oder weitgehende Beschränkung der privatwirthschaftlichen Productions-, Verkehrs-, Handelsfreiheit.

Die practische Entscheidung wird natürlich öfters wieder verschieden lauten, je nachdem es sich um ein alt bestehendes oder um ein neu einzuführendes Monopol handelt. Und auch die Theorie kann zugeben, dass das einen wesentlichen Unterschied bedingt. Man darf aber auch hinzufügen, dass die Länder, welche einmal ein Tabakmonopol bei sich eingebürgert haben, darum zu beneiden sind. Vgl. die eingehende Darstellung des französischen Tabakmonopols in B. III.

e) Bei einer Verbrauchsbesteuerung im Anschluss an den privatwirthschaftlichen Productionsbetrieb bleiben steuertechnische Schwierigkeiten immer in Menge bestehen. Man wird das wichtigste Bedenken, die ungleiche Steuerbelastung des einzelnen

Digitized by Google

Objects und Unternehmens, am Ehesten beschränken, wenn man das fertige Product besteuert („Fabrikatbesteuerung") und dabei ausser der Menge die Qualität (Sorte) berücksichtigt: leider nur ein vollständig kaum zu verwirklichendes Postulat, dessen auch nur partielle Durchführung, wie in der gewöhnlichen Fabrikatbesteuerung, aber immer schon einen grossen Fortschritt gegen die Rohstoffbesteuerung und ähnliche Formen bezeichnet.

Freilich setzt auch dieser Fortschritt ungemein scharfe Controlen, einen hohen Stand der Betriebs- und der Steuertechnik voraus und ruft wieder manche neue Bedenken hervor, wie die Verschiebung der Concurrenzbedingungen unter den einzelnen Unternehmungen. —

Das Alles macht es räthlich, die innere Verbrauchsbesteuerung, zwar nicht auf ein bis zwei Artikel, wie jetzt in England, weil dadurch die gleichmässige Vertheilung der Steuerlast zu sehr beeinträchtigt wird, aber auf eine kleine Anzahl Hauptartikel zu beschränken.

Die drei Getränke, Tabak, Zucker werden dabei mit Recht die wichtigsten, wenn nicht die ausschliesslichen, sein.

f) Licenzabgaben gewisser Gewerbe- und Handeltreibenden, namentlich derjenigen, welche mit Verbrauchssteuerartikeln zu thun haben, sind zwar nicht nothwendig, wie es in Frankreich, England mitunter aufgefasst wird, zur Erlangung eines wirksamen Hilfsmittels der Controle für diese anderen Verbrauchssteuern geboten. Denn betreffende Controleinrichtungen lassen sich auch ohne dass der controlirte Gewerbetreibende dafür noch einer eigenen Abgabe unterworfen werden müsste, einführen und handhaben. Aber solche Abgaben gestatten eine Einrichtung, durch welche der sonstige Verbrauchssteuerertrag passend erheblich ergänzt, namentlich aber die Last unter die ersten Steuerpflichtigen, die Producenten, Händler, Wirthe u. dgl. m., besser, mehr der individuellen Bedeutung des einzelnen Geschäfts entsprechend, vertheilt wird.

Daher keine festen, sondern nach dem Betriebsumfang, der muthmaasslichen Einträglichkeit der einzelnen Gewerbebetriebe sich abstufenden Sätze der Licenzabgaben. Vgl. über England Fin. III, §. 153, 154 (jetzige Einrichtung der Schankwirthlicenzen, besonders für Branntwein); über Frankreich eb. §. 304 und die neueren Pläne in Verbindung mit der Reform der Getränkesteuer, ebendaselbst S. 629.

Das Ergebniss für die gesammte Verbrauchsbesteuerung ist, dass dieselbe sich gegenwärtig vornemlich als Staatsbesteuerung, nur ausnahmsweise noch als Communalbesteuerung empfiehlt, doch auch Letzteres immerhin wo Zuschläge zu Staatssteuern, wie z. B. bei der Biersteuer, auch ohne umfassendes Thorsteuerwesen möglich sind, oder wo Einrichtungen wie öffentliche

Digitized by Google

Schlachthöfe, Gasanstalten, die Besteuerung technisch leicht durchführbar machen (§. 68). Die Frage des eigentlichen communalen Octrois wird in der angedeuteten Weise verschieden zu beantworten sein: günstiger, wo es einmal lange besteht, mehr ablehnend, wo es erst neu einzuführen wäre.

Hiermit ist die Erörterung über die „finanzwissenschaftliche Bildung des Steuersystems" zu Ende geführt, soweit wir sie in der „allgemeinen" Steuerlehre geben wollten. Hier handelte es sich nur um Grundzüge. In der „speciellen" Steuerlehre haben diese, unter näherer Rücksichtnahme auf die concrete Steuergesetzgebung ihre weitere Ausführung zu finden, besonders nach der steuertechnischen Seite.

Wie, zum Vergleich mit den vorausgehenden Postulaten, die Praxis der Gegenwart ihr „Steuersystem" in den einzelnen Ländern gebildet hat, ergiebt sich aus den bezüglichen Uebersichten der wichtigeren Thatsachen oben in den §§. 219, 230, 243, 258, 259 und genauer für zwei europäische Hauptländer, welche zugleich Typen verschiedener Gestaltungen darstellen, Grossbritanniens und Frankreichs, aus der ausführlichen Darstellung der Besteuerung derselben im 19. Jahrhundert im 3. Bande der Finanzwisssenschaft.

Digitized by Google

Fünftes Kapitel.

Die allgemeinen Grundsätze und Aufgaben der Steuerverwaltung.

§. 292. Vorbemerkungen und Literaturnachweisungen.

Die Theorie hat bisher auch in der reichen deutschen finanzwissenschaftlichen Literatur die Fragen der Steuerverwaltung sehr unzureichend und kümmerlich behandelt. Die neueste theoretische Literatur ist darüber selbst vielfach ganz hinweg gegangen. Was an einschlagenden Erörterungen in der allgemeinen Steuerlehre vorkommt, ist meist nicht viel mehr als die Aufstellung einer Reihe einfacher Zweckmässigkeitsregeln, etwa im Anschluss an A. Smith's bekannte Steuerregeln. Ueber die wichtigeren Puncte wird meistens ganz geschwiegen oder dieselben werden mit einigen wenig in die Sache eindringenden Bemerkungen erledigt. In der speciellen Steuerlehre wird dann wohl bei jeder einzelnen Steuergattung und besonderen Steuer etwas näher auf die bezüglichen Verhältnisse der Steuerverwaltung eingegangen. Aber das genügt nicht, namentlich erlangt man auf diese Weise keine ordentliche Uebersicht über die Aufgaben der Steuerverwaltung und übersieht vor der Unmasse des Details bald ganz, dass es sich eben doch immer um dieselben Probleme nur in einer durch die Natur jeder Steuer modificirten Gestalt handelt. In der allgemeinen Steuerlehre müssen und hier allein können diese Probleme unter einem einheitlichen Gesichtspunct zusammengefasst und nach der Methode der Vergleichung erörtert werden. Dadurch gewinnt man erst den richtigen Standpunct der steuertechnischen Kritik zu den einzelnen Steuerarten und Steuern. Diese Kritik hat sich an die vorausgehende principielle Kritik anzuschliessen und bringt erst die Beurtheilung der verschiedenen Steuern zum Abschluss. Ein Abschnitt wie das folgende Kapitel gehört daher nothwendig noch in die allgemeine Steuerlehre und muss der Behandlung der Steuerverwaltungsfragen in der speciellen Steuerlehre vorangehen. In dieser letzteren sind dann nur die einzelnen betreffenden Puncte bei jeder Steuerart und Steuer genauer zu erörtern.

Die Dürftigkeit der finanzwissenschaftlichen Behandlung der Fragen der Steuerverwaltung erklärt sich indessen sehr einfach. Man hat es hier mit demjenigen Gebiete der Besteuerung zu thun, welches als das eigentlich practische erscheint. Das Detail der Bestimmungen ist hier geradezu überwältigend in jedem etwas complicirteren Steuersystem. Schon dem Practiker ist es kaum möglich, es ganz zu umfassen. Er wird meistens auch nur Specialist in einem oder einigen Zweigen sein. Für den Theoretiker ist es noch schwieriger, sich eine auch nur einigermaassen vollständige Kenntniss des Materials zu verschaffen und gar erst, die einzelnen Einrichtungen sachgemäss zu kritisiren. Mir selbst sind diese Schwierigkeiten kaum bei einem Gegenstande der Finanzwissenschaft so deutlich geworden, als bei diesem. Manches im folgenden Kapitel möchte daher nur als ein Versuch gelten, für den mitunter die ersten Vorarbeiten in der allgemeinen Steuerliteratur noch fehlten. Weder der reine Practiker noch der reine Theoretiker wird dieses wichtige und schwierige Thema in ganz genügender Weise behandeln. Dem ersten fehlt meistens Fähigkeit und Lust zur Zurückführung der einzelnen Einrichtungen und Bestimmungen auf allgemeinere Schemata und zu der hier wie in jeder wissenschaftlichen Arbeit nothwendigen Generalisirung: er bleibt zu leicht im concreten Detail stecken. Der reine Theoretiker wird umgekehrt vollends gerade hier zu leicht generalisiren und wegen ungenügender Beherrschung des concreten Details Fehler begehen. Der geeignetste Bearbeiter dieses

Digitized by Google

Gebiets ist der theoretisch, namentlich nationalökonomisch, juristisch, mehrfach auch naturwissenschaftlich-technologisch (innere Verbrauchssteuern!) durchgebildete, aber berufsmässig von unten auf mit der steuertechnischen Praxis vertraute, schliesslich zu hohen Verwaltungsämtern im Finanzdepartement gelangte Practiker: der „wissenschaftlich durchgebildete, noch im kräftigen Lebensalter stehende pensionirte Finanzminister". Die besten Einzelarbeiten über die betreffenden Verhältnisse einzelner Länder rühren auch von solchen Männern her, nur dass denselben vielfach wieder jene wissenschaftliche Vorbedingung fehlt. Aber die Schriften der Sully, Necker, d'Audiffret, und einzelner neuerer Franzosen, so der Mitarbeiter in Block's und Say's dictionnaires, der v. Malchus, J. G. Hoffmann, Lehzen, Regenauer, v. Hock enthalten wenigstens viele einzelne Fingerzeige. Das Beste, namentlich auch bereits in einer Art principieller Behandlung der steuertechnischen Verwaltungsfragen, hat wohl v. Hock in seinen Werken über die Finanzen Nordamericas und besonders Frankreichs geleistet. Ihm verdanken wir auch eine zusammenfassende Behandlung dieser Fragen in der Weise, wie sie in der allgemeinen Steuerlehre zu verlangen ist, nemlich in seinen „öffentlichen Abgaben und Schulden". Die betreffenden Abschnitte dieser Schrift über die verwaltungstechnischen Verhältnisse der einzelnen Steuern sind ganz vorzüglich und von mir für die folgenden Ausführungen mehrfach mit benutzt worden. Auf dem Wege, den Hock hier anbahnt, muss m. E. fortgeschritten werden. Leider hat er auf diesem Gebiete in Deutschland noch kaum einen Nachfolger. Höher steht hier mehrfach die französische Finanzliteratur in ihren verwaltungs- und finanzrechtlichen Arbeiten über die französischen Finanzen (s. Fin. III, §. 50, auch S. 367 ff.).

Von der Grösse der Schwierigkeiten der Steuerverwaltung erhält man durch die Controversen über die zweckmässigste Methode der Besteuerung einzelner Verbrauchssteuerobjecte, z. B. des Branntweins, des Zuckers, des Tabaks am Leichtesten einen Begriff. Ich verweise z. B. auf v. Kaufmann's Schrift über die Zuckerbesteuerung, welche in musterhafter Klarheit die verschiedenen Besteuerungsmethoden darstellt und beurtheilt; auf J. Wolf's Werk über die Branntweinbesteuerung; dann namentlich auf die sechsbändige deutsche Tabakenquête (s. die gut das Wesentlichste zusammenfassende Bearbeitung von Schäffle in drei Artikeln der Tübinger Zeitschrift 1879 und 1880), durch welche man einen guten Einblick in die Summe und Grösse der Steuerverwaltungs-Aufgaben auf einem einzigen solchen Gebiete bekommt. Für eine spätere allgemeine Steuerverwaltungslehre, an deren Aus- und Durchbildung viele Kräfte vereint arbeiten müssten, liefern solche Specialschriften vortreffliche Vorarbeiten.

Der Gegenstand dieses Kapitels hängt aber auch mit der gesammten öffentlichen Verwaltung zusammen, viele allgemeine verwaltungstechnische und verwaltungsrechtliche Fragen kehren in der Steuerverwaltung wieder. Hier hat von den Finanztheoretikern besonders Stein, seinem ganzen Standpuncte und seinen speciellen Studien gemäss, die verwaltungsrechtliche Seite stärker hervortreten lassen. Die Finanzwissenschaft geht dabei nur hier, wie mehrfach im Stein'schen Werke, zu sehr im Finanzrecht auf. Und doch sind auch in diesem Gebiete die Aufgaben verschieden. Die Finanzwissenschaft hat auch die Fragen der Steuerverwaltung mehr vom technischen als vom rechtlichen Standpuncte aus zu behandeln und vor Allem nach der höchsten ökonomisch-technischen Zweckmässigkeit, die unter gegebenen Verhältnissen erreichbar erscheint, zu forschen. Stein's Behandlung weicht daher wieder von der meinigen nicht nur in der Ausführung, sondern schon in der Stellung der Aufgabe ab. Hier wie immer ist ferner wieder viel ganz Subjectives bei Stein zu finden. Daraus erklärt es sich wohl, wenn er in der 4. Aufl. I, 521 sagt: „Wir haben unsere eigene frühere Behandlung der Steuerverwaltungslehre in unseren bisherigen Auflagen fast gänzlich verworfen. Sie war fast in jeder Beziehung ungenügend." Für die verwaltungsrechtliche Seite bieten aber immerhin Stein's Ausführungen 4. A. I, 500 ff. („das verfassungsmässige Recht des Steuerwesens"), Vorzügliches und für die verwaltungstechnische Seite sind die Erörterungen I, 433 ff. (über Steuersubject, Steuerobject und Besteuerung), dann manches Einzelne im zweiten Bande doch im Ganzen das Wichtigste, was in der systematischen Finanz- und Steuerlehre über Steuerverwaltung zu finden ist. Meine Abweichungen von Stein auch auf diesem Gebiete ergeben sich aus dem Text. In der 5 Auflage hat Stein die Trennung von Finanzverfassung und Finanzverwaltung noch schärfer durchgeführt: er kommt in II, 2 innerhalb seiner Finanzverwaltungslehre auf die i. e. S. Steuer-Verwaltungs-

Digitized by Google

lehre (II, 2, 401—494). Auch hier tritt m. E. die Behandlung der Probleme als eigentlich finanzwissenschaftlicher und damit auch immer nationalökonomischer zu sehr hinter die Behandlung als bloss öffentlich-rechtlicher zurück. Stein's Behandlungsweise hat gewiss hier, wie sonst, einige Vorzüge, aber doch auch unverkennbare Mängel gegenüber derjenigen Anderer, auch der, zu welcher ich wenigstens hinstrebe. Bei Roscher (Fin. B. 2, Kap. 6) fehlt umgekehrt die finanzrechtliche Seite zu sehr und seine ganze Behandlung ist zu dürftig.

Roscher bleibt auch hier wesentlich in den Bahnen der Früheren. Diese erörtern noch am Meisten einige Puncte aus der Lehre von der Steuererhebung, mit Unterscheidung der directen und indirecten Steuern, und, der Tradition am Anfang des Jahrhunderts gemäss, eingehender als es heute für uns nöthig erscheint die Frage der Wahl zwischen eigener Verwaltung und Steuerpacht. Die etwaige Uebertragung der Steuererhebung wenigstens für gewisse directe Staatssteuern auf die Selbstverwaltungskörper tritt erst neuerdings mehr in den Vordergrund der Betrachtung. Speciell zu nennen sind v. Jacob, Fin. II, §. 1197 ff. (S. 1113), v. Malchus, Fin. I, §. 76—79. Für vieles Einzelne Hoffmann's Lehre von den Steuern. — Rau behandelt das Gebiet in der allgemeinen Lehre sehr kurz im Abschnitt von der Ausführung der Steuern, I, §. 281—290. Alles Weitere bringt er im zweiten Bande in der speciellen Lehre, Umpfenbach 2. A., §. 72—76, 89—91 (doch gar zu dürftig und gemeinplätzlich!). Auch in der fremden Literatur fehlt die allgemeine Steuerverwaltungslehre. Viel Treffliches bei den Erörterungen über die einzelnen Steuern in Leroy-Beaulieu. Auch in den einschlagenden Artikeln des dictionnaire de l'administration française von Block, des dictionnaire des finances von Say.

In der deutschen Literatur der neuesten Zeit hat Schäffle in seiner Steuerpolitik die Fragen der Steuerverwaltung nicht systematisch behandelt, aber bei der Besprechung der einzelnen Steuern und in seinen Reformvorschlägen viel beachtenswerthe Bemerkungen gemacht. Gleiches gilt von Vocke, Abgaben, der hier auf seinem Gebiete ist und m. E. da weit Besseres leistet als wo er auf principielle Fragen kommt (vornemlich über die technischen und administrativen Fragen bei den directen Steuern). Ferner G. Cohn, Fin., §. 373—388. Im Schönberg'schen Handbuch meine Abhandlung über directe Steuern und Schall's und Riecke's über die übrigen. — Reichhaltig auch für die Fragen der Technik und Verwaltung wieder besonders das Finanzarchiv, in den Abhandlungen und Materialien betreffs einzelner Steuern in einigen Ländern, auch in einigen besonderen Aufsätzen über Principienfragen (König, Burkart über Meldung und Meldangabe bei persönlichen Steuern, Antoni über Steuersubjecte, Meisel, Unrecht und Zwang im Finanzwesen u. a. m.). Im v. Stengel'schen Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts s. die knappen, vorzüglichen Artikel über Steuern von G. Mayr.

Das Verwaltungsrecht der Besteuerung findet in den Werken über positives Verfassungs- und Verwaltungsrecht der einzelnen Staaten eine mehr oder weniger eingehende, zum Theil auch für die finanzwissenschaftliche Behandlung der Steuerverwaltungslehre beachtenswerthe Darlegung. Gneist für England, v. Rönne für Preussen, Pözl für Baiern seien besonders hervorgehoben.

Die speciellen Einrichtungen der einzelnen Länder sind regelmässig in der Literatur über das Finanzwesen derselben geschildert. S. die Literatur in Fin. I, 54, 55 ff., III, 3.

Auch im Folgenden wird, wie in der ganzen allgemeinen Steuerlehre in diesem Bande, auf das Detail der Einrichtungen und Bestimmungen einzelner Länder nicht eingegangen. Soweit das überhaupt in einem Werke über Finanzwissenschaft möglich ist, wird auch darüber erst die specielle Steuerlehre Näheres bringen. Hier an dieser Stelle kommt es gerade darauf an, in dem Detail und in den Verschiedenheiten der einzelnen Länder das Allgemeine aufzufinden, dies darzustellen und der kritischen Beurtheilung auf seine Zweckentsprechendheit zu unterziehen. Aber zu übersehen ist nicht, dass das „Allgemeine" sich gerade auch in der Steuerverwaltung nach Zeit und Ort modificiren muss. Absolute Sätze für einzelne Puncte lassen sich daher nicht immer aufstellen, sondern dem Princip der historischen und örtlichen Relativität ist gebührend Rücksicht zu gewähren. Namentlich bedingt auch der Zusammenhang der Steuerverwaltung mit der allgemeinen Staats- und Selbstverwaltung wieder manche Abweichungen in den Einrichtungen der einzelnen Länder. Das Alles kann aber nicht hindern, allgemeine Grundzüge und Grundsätze der Steuerverwaltung zu ermitteln

Digitized by Google

zu suchen, so wenig als eine „allgemeine" wissenschaftliche Theorie der Besteuerung durch die unvermeidlichen Abweichungen des positiven Steuerrechts der verschiedenen Staaten unmöglich gemacht wird.

Im dritten Bande der Fin. habe ich namentlich an dem hierfür besonders geeigneten Beispiel der französischen Besteuerung im 19. Jahrhundert, als einer „förmlichen Sammlung von Steuermodellen", — in einem Umfang, welcher freilich das Maass eines Abschnitts in einem systematisch-finanzwissenschaftlichen Werke übersteigen mag, aber dafür auch ein näheres Eingehen auf dergleichen gestattete — den Versuch gemacht zu zeigen, wie m. E. die Einzelfragen der Steuertechnik und Steuerverwaltung, auch diejenigen eines concreten Landes, als Gegenstand finanzwissenschaftlicher Erörterung zu behandeln sind. Nach der nunmehrigen Fertigstellung dieses dritten Bands möchte ich, gerade zur Exemplification und für die Verfolgung der in diesem Kapitel zu behandelnden Probleme mehr ins Einzelne und ins Practische hinein, auf diese Darstellung der französischen Besteuerung Bezug nehmen (vgl. Vorwort zu B. III).

Erster Hauptabschnitt.

Einleitung.

Feststellung der Grundlagen der Besteuerung.

I. — §. 293. Abhängigkeitsverhältnisse der Steuerverwaltung.

Die Steuerverwaltung steht mit zweierlei Verhältnissen in Zusammenhang und in Abhängigkeit: mit der Besteuerung, ihrem Recht und ihrer Gestaltung einer-, mit dem öffentlichen Recht des Staats und der Selbstverwaltungskörper und dem Organismus der ganzen öffentlichen Verwaltung andererseits.

In ersterer Hinsicht äussert namentlich die Art der Besteuerung und die „Steuertechnik", in zweiter Hinsicht die ganze Einrichtung des Staats und seiner Verwaltung (und analog diejenige der Communalverwaltung) einen wesentlichen Einfluss auf die Steuerverwaltung. Die letztere kann sich nicht wohl ganz anders als die allgemeine Verwaltung entwickeln und gestalten, zu welcher sie als Glied ja selbst gehört; eine Abhängigkeit, welche bei den einzelnen Steuergruppen verschieden ist, namentlich bei der directen Besteuerung, die aus besonderen Gründen regelmässig mit der allgemeinen inneren Landesverwaltung in näherem Zusammenhang steht, sich zeigt, aber doch auch bei der übrigen Besteuerung nicht fehlt.

Die Steuertechnik stellt aber dann bestimmte Anforderungen an die Steuerverwaltung, von deren Erfüllung mitunter die Ausführbarkeit, regelmässig die Leistungsfähigkeit oder Güte einer Steuerart und einer Einrichtung einer Steuer bedingt ist. Ob die Steuerverwaltung diesen Anforderungen nachkommen kann, das hängt dann eben vielfach wieder von der ganzen Entwicklung und Gestaltung des Staatslebens und der allgemeinen Staatsverwaltung ab.

Bieten sich hier zu grosse Schwierigkeiten, fehlt z. B. überhaupt noch, wie im unentwickelten Staat (Mittelalter und Uebergangszeit), der ganze staatliche Behörden- und Beamtenapparat, an den sich ein Steuerbehördenwesen angliedern müsste, oder verlangt eine Steuer einen besonders zuverlässigen, unbestechlichen Beamtenstand für ihre Veranlagung und Erhebung, welcher unter den gegebenen Verhältnissen nicht zu beschaffen ist, so kann dadurch eine Steuerart oder eine Veranlagungs- und Er-

Digitized by Google

hebungsart einer Steuer unmöglich werden oder so grosse Mängel zeigen, dass es räthlicher ist, darauf zu verzichten.

Insofern besteht auch hier, wie gewöhnlich in solchen Dingen, ein Verhältniss der Wechselwirkung: die Besteuerung und ihre Entwicklung beeinflusst die Steuerverwaltung und wird umgekehrt von dieser und von dem Stand der allgemeinen Verwaltung beeinflusst.

So handgreiflich dies ist und so sehr die Steuergeschichte und die Vergleichung des Steuerwesens in Ländern mit verschiedener Staatsentwicklung und Verwaltungsorganisation es belegt, so wird dies doch oftmals übersehen, bei der Beurtheilung des Steuerwesens verschiedener Länder und Zeiten und bei steuerpolitischen Erörterungen und Vorschlägen in Bezug auf Reformen, auf die Einführung anderswo bestehender Steuern und Steuereinrichtungen u. dgl. m. Auch hier sind Theoretiker und Practiker leicht geneigt, absolute statt relativer Urtheile z. B. über directe und indirecte Besteuerung, über Monopolisirung als Steuerform bei Verbrauchssteuern, über Selbstschätzung und amtliche Einschätzung bei Einkommen- und Vermögenssteuern, über eigene Staatsverwaltung, Verwaltung durch die Selbstverwaltungskörper (Gemeinden) oder Steuerpacht und in vielen ähnlichen Specialfragen der Steuerverwaltung zu fällen und danach positive Forderungen an das Steuerwesen zu stellen.

Die Wahl der Verwaltungsarten und Einrichtungen der Besteuerung ist keine so unbedingt freie, wie in den Urtheilen und Vorschlägen der Theoretiker und Practiker oft angenommen wird. Vieles ist hier nicht beliebig mechanisch zu machen, nicht einfach von anderen Zeiten und Orten zu übertragen, sondern hängt von den geschichtlich gegebenen Verhältnissen des ganzen Volks- und Staatslebens ab. Wie sich die Besteuerung in ihren Arten nur mit diesen Verhältnissen, namentlich mit der Entwicklung der Volkswirthschaft verändert und verändern kann, so auch in vielen Puncten die Steuerverwaltung.

Auch letztere zeigt historische Entwicklungsphasen, die sich nicht durch ein einfaches Machtgebot der Theorie und nicht einmal durch den Willen der Staatsgewalt überspringen oder vorweg nehmen, sondern höchstens allmählich durch rationelles Vorgehen um- und weiterbilden lassen.

Auch die deutsche Finanzwissenschaft hat in Urtheilen und Vorschlägen über Steuerverwaltungsverhältnisse gewöhnlich viel zu sehr dem „Absolutismus" der Lösungen gehuldigt. Namentlich sind Einrichtungen der Verwaltung, z. B. Steuerpacht statt der Eigenverwaltung (Régie), oft nur abstract rationalistisch beurtheilt, nicht concret historisch in den Verhältnissen, in denen sie sich bildeten und bestanden, aufgefasst und begriffen und in diesem Zusammenhang kritisirt worden. Auch dabei brauchen die etwaigen Mängel der Einrichtung nicht verkannt zu werden, aber sie lassen sich nur so richtig würdigen und erklären. Aber zu einem unbedingten Verdict wird man auf diese Weise nicht so leicht gelangen. Was nützt es z. B. über die antike Steuerpacht den Stab zu brechen, wenn man sofort zugestehen muss, dass in gewissen Perioden des Staatslebens, welche die griechischen Staaten kaum, Rom wenigstens grossentheils erst nach der republicanischen Zeit in ihrer Entwicklung überschritten haben, der Mangel in der allgemeinen Verwaltungsorganisation, selbst wieder die Folge unentwickelteren Staatslebens, eben kaum einen anderen Ausweg liess, als das System der Steuerpacht? Oder wie kann man auch richtig über die Steuerpacht in den Zeiten der Uebergangsperiode aus dem mittelalterlich-ständischen

zum modernen Staat urtheilen, indem man vom Gesichtspuncte des heutigen Staats mit seiner hoch und trefflich entwickelten Verwaltungsorganisation, mit seinem ausgebildeten und im Ganzen zuverlässigen Beamtenthum aus Steuerpacht und Régie vergleichend kritisirt, während eben in jener Zeit diese Einrichtungen theils noch fehlten, theils erst in der Entwicklung begriffen und oft noch sehr mangelhaft waren? Hier hat die historische Schule der Nationalökonomie ganz recht, vor unbedingtem Urtheil für oder wider zu warnen.

II. — §. 294. Wesen und Aufgaben der Steuerverwaltung.

Die Steuerverwaltung begreift die Gesammtheit der Maassregeln, durch welche die Besteuerung nach dem geltenden Steuerrecht zur Ausführung, daher auch den Steuerpflichtigen gegenüber zur Anwendung gelangt. Sie hat es also mit dem bestehenden Recht (der lex lata) und dessen Vollziehung zu thun und ihre unmittelbare oder eigentliche Aufgabe beschränkt sich darauf.

Die obersten Organe der Steuerverwaltung haben indessen anderseits, wie diejenigen, aber mehr noch als diejenigen der übrigen Verwaltung, an der Vorbereitung der Steuergesetze, daher an der Ermittlung der richtigen Grundlagen der fort- und umzubildenden Besteuerung mitzuwirken, und zwar in erster Linie, indem von ihnen vorzugsweise die Initiative dazu ausgehen und der Weg in der Praxis gezeigt werden muss. Zur weiteren Aufgabe der Steuerverwaltung gehört daher auch diejenige, de lege ferenda thätig zu sein. — Stein (4. A. I, 499 ff., 518 ff.) unterscheidet in seinem „verfassungsmässigen Recht des Steuerwesens" die Steuergesetzgebung und die Steuerverwaltung. Unter letzterer versteht er: „Die Gesammtheit der Thätigkeiten, Ordnungen und Maassregeln, vermöge deren die gesetzlich festgestellten Steuern in Subject, Object und Steuermaass gegenüber dem Einzelnen zur Vollziehung gelangen" (S. 518). Damit ist vom Standpuncte des Verwaltungsrechts die Aufgabe der Steuerverwaltung richtig bezeichnet und begrenzt. Vom finanzwissenschaftlichen Standpunct muss sie wohl noch auf die eben bezeichnete Aufgabe mit ausgedehnt werden.

Zur Lösung ihrer unmittelbaren Aufgabe bedarf die Steuerverwaltung eines jene Maassregeln zur Vollziehung des Steuerrechts veranlassenden, ausführenden und controlirenden Behördenorganismus und Beamtenapparates. Ferner muss sie innerhalb der durch das Steuerrecht, d. h. im modernen Staate wesentlich durch das Gesetz, gezogenen Grenzen und in Gemässheit dieses Rechts die Verordnungsgewalt besitzen.

Hierbei wird ihre Competenz nach einer Seite mitunter zweckmässig etwas anders, namentlich weiter gezogen werden, als auf anderen Rechts- und Verwaltungsgebieten, um die sachgemässe Anwendung des Rechts im wahren Geiste des letzteren auf die einzelnen Fälle zu sichern, nemlich in Bezug auf die Ausführungs- oder Vollzugsverordnungen für das Publicum und das Verwaltungspersonal. In anderer Hinsicht ist aber gerade in der Besteuerung wesentlich, dass die Verordnung sich streng auf den Vollzug der Gesetze beschränke, dass das Gesetz allein (oder

Digitized by Google

früher das Gewohnheitsrecht und Herkommen) das „Recht" auch für den Steuerpflichtigen bilde, auf das er sich berufen kann.

In Betreff dieser verwaltungsrechtlichen Verhältnisse, namentlich des Unterschieds zwischen „Gesetz" und „Verordnung" beziehe ich mich auf Stein's bekannte Auffassungen in seiner „Inneren Verwaltungslehre", die hier wohl Abschliessendes gebracht haben, wenigstens m. A. n. bisher nicht durch etwas Besseres in der Literatur ersetzt sind.

Verordnungen gegen das Gesetz, durch Suspension von Bestimmungen über gesetzlich zu erhebende Steuern oder Verordnungen ohne gesetzliche Ermächtigung zur Einführung neuer Steuern, Abänderung der Steuersätze sind daher zwar auch auf dem Gebiete der Besteuerung wohl in denselben engen Grenzen im modernen „constitutionellen" Rechtsstaat principiell für zulässig zu erklären, wie auf anderen Verwaltungsgebieten, unter der Verpflichtung zur Einholung späterer Indemnität durch die verantwortliche Regierung bei der Volksvertretung. Aber von solcher Verordnungsgewalt wird noch vorsichtiger und practisch noch seltener wirklich Gebrauch zu machen sein, da dadurch in die Vermögensrechte der Steuerpflichtigen, oft ohne die Möglichkeit, das wieder völlig gut zu machen, eingegriffen und nur in einzelnen Fällen Gefahr im Verzug sein wird. Solche Fälle können eher noch in Bezug auf Suspension bestehender steuerrechtlicher Bestimmungen vorkommen, so in Betreff der directen Ertrags-, Einkommensteuern besonders bei „Nothständen", in Betreff der Zölle u. dgl., wenn der zollfreie Bezug von Artikeln im öffentlichen Interesse liegt, z. B. zur Versorgung des Lands mit Nahrungsmitteln bei Missernten. Die selbständige Auflegung von Steuern, auch die Erhöhung von Steuersätzen im Verordnungswege ohne gesetzliche Autorisation, wird dagegen noch viel seltener statthaft erscheinen, obgleich das practische Leben bei den verwickelten Verhältnissen des Zollwesens und der indirecten Verbrauchssteuern immerhin einmal in einem Fall ein solches Vorgehen nothwendig machen kann, da hier eben doch mitunter Gefahr im Verzug ist. Anders liegt die Sache bei den directen Steuern.

Bei der Mitwirkung der Steuerverwaltung an der Fortbildung der Steuergesetzgebung sind namentlich die Erfahrungen der Verwaltung in Bezug auf das bestehende Steuerrecht zu verwerthen und die verwaltungstechnischen Gesichtspuncte in Betreff der Gestaltung des Steuersystems und der einzelnen Steuerarten zur Geltung zu bringen. Hier werden die im vorigen Kapitel erörterten principiellen Fragen vom Steuersystem und den Steuerarten und von der Uebereinstimmung dieses Systems mit den finanzpolitischen, volkswirthschaftlichen und Gerechtigkeitsgrundsätzen zu verwaltungstechnischen und insofern zu Zweckmässigkeitsfragen. Ob und wie weit gewissen principiellen Forderungen entsprochen werden kann, ist dann vom Standpunct der Verwaltung aus mit zu entscheiden. Die Frage von der Erwerbs- und Verbrauchsbesteuerung verwandelt sich hier wesentlich in diejenige von der directen und indirecten Besteuerung (in beiderlei Sinn dieser Ausdrücke). Die Verkehrsbesteuerung erscheint hier vornemlich als Stempel- und Registerabgabewesen.

Bei dem engen Zusammenhang der principiellen und technischen Seite der Steuerfragen war es unvermeidlich, in den früheren Abschnitten auch manchen verwaltungstechnischen Punct schon vorweg zu nehmen. Einiges ist aber jetzt noch nachzutragen. Dabei wird jedoch die Beschränkung auf die allgemeineren verwaltungstechnischen Fragen hier in der allgemeinen Steuerlehre festgehalten. Was sich auf die einzelnen Steuerarten und Steuern bezieht, gehört in die specielle Steuerlehre.

III. — §. 295. Die einzelnen Aufgaben der Steuerverwaltung, theils zur Ermittlung des verwaltungstechnisch zweckmässigsten Wegs für die Bildung des Steuerrechts, theils zur Ausführung der rechtlich bestehenden Besteuerung, lassen sich folgendermaassen zusammenfassen:

A. Feststellung der Grundlagen der Besteuerung.

B. Ausführung der Besteuerung.

Digitized by Google

1. Veranlagung der Steuern oder Ermittlung der Thatsachen zur Feststellung und Bemessung der Steuerschuldigkeiten.

2. Erhebung der Steuern.

3. Einrichtung der Steuercontrolen.

4. Verhängung der Steuerstrafen.

Jede einzelne dieser Aufgaben löst sich wieder in eine grössere oder kleinere Anzahl specieller Aufgaben auf, von denen nur die wichtigeren hier erörtert werden können. Im Ganzen liegt hier ein ausserordentlich grosses verwickeltes und detaillirtes Gebiet der Thätigkeit vor, dessen theoretische Behandlung auch in vielen Puncten noch sehr dürftig ist. Die blosse Routine herrscht hier noch im weiten Umfange. Da es sich wesentlich um practische Einzelheiten handelt, bereitet die Darstellung auch in formeller Hinsicht manche Schwierigkeiten.

Rau I, §. 281 unterscheidet drei bei jeder Steuer vorkommende Vorgänge: I. Festsetzung der Steuerschuldigkeit, II. Entrichtung durch die Steuerpflichtigen, III. Erhebung (Einzug) für die Staatscasse. Zu I gehört die Bezeichnung des Gegenstands oder Steuerobjects, die Festsetzung des Steuersatzes, die Ausmittlung der Quantität des Steuergegenstands, welche von jedem Einzelnen zu versteuern ist. Bei II erörtert Rau den Vorzug der Geld- vor den Naturalsteuern und die sogenannten Bequemlichkeitsregeln (s. oben §. 191). Bei III werden billige Erhebungskosten (s. oben §. 192), pünctlicher und vollständiger Eingang gefordert, in §. 287 wird über Ausstände und Regeln, sie zu vermeiden, gehandelt, die Steuerpacht in §. 288 besprochen und die Einrichtung der Erhebung auf Rechnung des Staats in §. 289 dargelegt. Einzelnes im Folgenden von mir Behandelte, z. B. die Repartitions- und Quotitätsbesteuerung, erörtert Rau bei der Eintheilung der Steuern (so in §. 295). — Stein (4. A. I, 520 ff.) unterscheidet für die Verwaltung der Steuern zwei grosse Gebiete: die Steuerumlegung, d. h. „denjenigen Process, durch welchen der nach dem Steuergesetz für jedes Subject und Object der Steuer vorgeschriebene Steuerbetrag für den Einzelnen bestimmt wird"; und die Steuererhebung, d. h. „das Verfahren, durch welches der vermöge dieser Umlegung der Steuer sich ergebende Steuerbetrag, der damit zur Pflicht der Steuerzahlung wird, nunmehr von den betreffenden Subjecten und Objecten auch wirklich für die Cassen des Staats eingebracht wird". 2 Seiten darauf wird dann der Ausdruck Steuerumlegung schon wieder durch den der Steuervertheilung in der Ueberschrift ersetzt. In der 5. Auflage hat Stein wieder einige andere Wendungen und Ausdrücke. „Besteuerung" ist ihm „der Process, vermöge dessen der Staat, der die Steuer seinem Wesen nach von allen fordern muss, dieselbe nun von dem Einzelnen wirklich erhebt". Diese Erhebung der Steuer als selbständige Thätigkeit nennt er „Steuerverwaltung". In nicht klaren Worten werden dann hier drei Aufgaben oder Theile (?) der Besteuerung unterschieden: die Bemessung, die Umlegung, die Erhebung der Steuern (II, 1, 419).

Die erste und zweite Aufgabe (A und B), welche ich unterscheide, hängen nahe zusammen, müssen aber doch getrennt werden. Die erste betrifft die Vorbereitungen, die auch die Verwaltung für die Steuergesetzgebung zu leisten hat, die zweite dann die Vollziehung des Steuerrechts dem Steuersubject und Steuerobject gegenüber.

Zum Theil sind hier auch wieder terminologische Erörterungen einzustreuen, durch welche diejenigen in dem ersten Kapitel der „allgemeinen Steuerlehre" (§. 88—100, Abschnitt „Terminologie") erläutert und ergänzt werden. Wie aber schon die wissenschaftliche und practische Terminologie in Hauptpuncten, so in Betreff der technischen Namen der Steuergattungen und einzelnen Steuern, wie wir dort sahen, vielfach noch heute auseinander geht und ein allgemeiner fester Sprachgebrauch sich nur für Weniges gebildet hat, so weicht vollends die Terminologie in den Einzelheiten der Steuerverwaltung ab. Für die meisten Einzelheiten hat nur die Praxis einigermaassen feste technische Ausdrücke, die aber wieder von Land zu Land, auch in demselben Sprachgebiet, wie in dem deutschen — hier natürlich unter dem Einfluss der zersplitterten politischen Entwicklung — öfters verschieden sind. Da man es wesentlich mit

Digitized by

modernen Verhältnissen zu thun hat, so haben sich hier weniger Ausdrücke antiken Ursprungs eingebürgert, weshalb ein wichtiges Moment der Gleichmässigkeit der technischen Terminologie unter den Culturvölkern hier fehlt. Die wissenschaftliche Terminologie ist mehrfach bei jedem einzelnen Theoretiker wieder etwas verschieden. Da viele Puncte in der Theorie bisher gar nicht näher behandelt worden sind, so fehlen manche technische Bezeichnungen hier noch ganz, ohne dass man dieselben immer aus der schwankenden und oft ungenauen Terminologie der Praxis passend ergänzen könnte. Stein ist hier wie sonst zwar originell in neuen Ausdrücken, aber oft sehr willkürlich und in seinen unnöthigen Abweichungen vom Sprachgebrauch selbst irreleitend, auch dabei in Folge der Flüchtigkeit seiner Arbeitsweise nicht immer consequent, selbst in der nemlichen Auflage und in demselben Abschnitt nicht einmal. Das Beste möchte wie in verwaltungstechnischen Fragen so auch in technischen Bezeichnungen v. Hock geleistet haben. Ihm wird hier mehrfach gefolgt, sonst aber diejenige Terminologie gebraucht, welche in den beiden deutschen Hauptstaaten, Preussen und Oesterreich (in letzterem mitunter etwas abweichend und hie und da in ein wenig veralteten, aber ganz passenden Ausdrücken) üblich ist oder doch einigermaassen als allgemeiner in Deutschland gebräuchlich bezeichnet werden kann.

IV. Die Feststellung der Grundlagen der Besteuerung.

§. 296. Die Grundlagen jeder Besteuerung sind das Steuersubject, d. h. die Person, von welcher rechtlich die Steuer zu zahlen ist, das Steuerobject oder der Umstand, die Sache u. s. w., derentwegen die Steuer zu zahlen ist, und der Steuersatz, d. h. der Betrag, welcher von der Steuereinheit als Steuer erhoben wird (§. 90).

Die Feststellung dieser drei Momente gestaltet sich verschieden nach den grossen Steuergattungen und zum Theil weiter nach den speciellen Verhältnissen jeder einzelnen Steuer. Der Unterschied der Steuern von einander besteht für die Verwaltung vor Allem in den Unterschieden in Bezug auf die Methode der Feststellung jener drei Momente.

Vom steuertechnischen Standpunct der Verwaltung aus sind die einzelnen Steuern und Steuergattungen daher auch wesentlich mit nach den grösseren oder geringeren Schwierigkeiten zu beurtheilen, welche die Feststellung dieser Besteuerungsgrundlagen und im Anschluss daran die Erfüllung der weiteren oben genannten Aufgaben (§. 295) mit sich bringen.

Von den Steuergattungen sind hier nun namentlich zu unterscheiden die „directen“ (im ersten, wie im zweiten, administrativtechnischen Sinne der §. 97, 98), daher die Ertrags-, die Einkommen-, die allgemeinen und partiellen Vermögenssteuern, sodann die „indirecten“ besonders im zweiten Sinne, welche wieder in die auch technisch verschiedenen drei Gruppen der Verkehrs-, der Erbschafts-, Schenkungs- und ähnlichen Steuern, sowie der eigentlichen Verbrauchssteuern — letztere wieder „indirecte“ in beiderlei Sinne — zerfallen.

Unter den Verbrauchssteuern sind weitere Unterscheidungen nach der Art der Veranlagung und Erhebung, in der in §. 254 angegebenen Weise gerade auch für

Digitized by Google

die Steuerverwaltung wichtig; eine mehrfach besondere Stellung nehmen die „an den Productionsbetrieb sich anschliessenden“ Verbrauchssteuern (§. 99) ein.

In Consequenz der in §. 97 ff. erfolgten Aufstellung eines Doppelbegriffs „directer“ und „indirecter“ Steuern sind hier jetzt einige Aenderungen gegen die 1. Auflage (S. 585) eingetreten.

Die Aufgabe für die Steuerverwaltung besteht nun darin, zweckmässige Einrichtungen zu treffen, durch welche die Feststellung der genannten drei Momente für sie, die Verwaltung selbst, wie für das steuerzahlende Publicum möglichst sicher und einfach, daher auch wieder möglichst bequem und mit den geringsten Kosten erreicht wird, den „Principien der Steuerwaltung“ gemäss (§. 189—192).

Gerade zu diesem Zweck dient statt des nächstliegenden Weges der „directen“ Besteuerung (im ersten Sinne), wo der vom Steuerrecht in Aussicht genommene Steuerträger auch das Steuersubject ist, unter Umständen die „indirecte“ Besteuerung (im ersten Sinne, §. 97). Auch sie — und zwar sie in diesem Sinne — ist als ein steuertechnisches Hilfsmittel und der directen Besteuerung gegenüber als ein Ersatzmittel aufzufassen, um die Schwierigkeiten bei der durch das Wesen einer Steuer sonst geforderten Feststellung der Steuersubjecte, Objecte und Sätze zu vermindern. Aus diesem Gesichtspunct ist zwischen ihr und der directen Besteuerung von Fall zu Fall zu wählen. Die Erklärung dafür, dass vorzugsweise nur die Verbrauchssteuern, diese aber auch in der modernen Volkswirthschaft fast vollständig, indirecte Steuern im genannten (ersten) Sinne sind und dass diese Steuern einen immer grösseren Raum in der Gesammtbesteuerung gewonnen haben, liegt mit in der Thatsache, dass sich jene Schwierigkeiten auf diese Weise vermindern liessen, während dieselben bei den meisten übrigen Steuern mit der Entwicklung der Arbeits- und Besitztheilung und der Productionstechnik erheblich gestiegen und hier nur ausnahmsweise durch „indirecte“ Besteuerung zu überwinden sind (§. 260 ff.).

A. — §. 297. Die Steuersubjecte.

Die Feststellung der Steuersubjecte und die Vorschriften über die auf dieselben sich beziehenden Steuerrechtsverhältnisse specialisiren sich unvermeidlich nach den Steuerarten, namentlich wieder nach den directen und indirecten Steuern, so dass die allgemeinen Bestimmungen über die Steuersubjecte nur einige generelle Hauptpuncte regeln können.

Das Recht muss zunächst für alle Steuern festsetzen, wer und unter welchen Bedingungen Jemand für eine Steuer zur Zahlung verpflichtetes Steuersubject oder unmittelbarer Steuerpflichtiger ist; eventuell sodann weiter, ob und wie neben oder statt seiner ein Anderer, gesetzlich oder, soweit dies zulässig, nach vertragsmässigem Uebereinkommen, für die Steuer haftet: der „Steuerhaftende“; endlich unter Umständen auch, ob und wer das Steuersubject, z. B. in dessen Abwesenheit, Verhinderung, vor der Steuerbehörde zu vertreten hat: der „Stellvertreter“. Auch in Betreff dieser drei Personenkategorieen er-

Digitized by Google

geben sich manche Verschiedenheiten aus dem Wesen der verschiedenen Steuergattungen.

1. Die indirecte Besteuerung in unserem ersten Sinne, d. h. die „mittelbar erhobene, vorgeschossene" (S. 238), leistet hier nun in Bezug auf die Aufgabe der Verwaltung in der Feststellung der Steuersubjecte einen wesentlichen Dienst: sie ermöglicht es, eventuell eine viel geringere Anzahl und meistens zugleich passendere Personen zu Steuersubjecten zu machen.

Dieser Vortheil zeigt sich am Meisten bei einer Verbrauchsbesteuerung in Volkswirthschaften mit ausgebildeter Arbeitstheilung, wo die Sachgüter im grössten Maasse von bestimmten Einzelwirthschaften berufs- oder gewerbsmässig für den Absatz erzeugt, also zunächst Waaren werden und erst durch den Umlauf an die Verbraucher gelangen. Die Producenten, Kaufleute und ähnliche Personen bilden hier die an Zahl ungleich geringeren und zugleich die geeigneteren Steuersubjecte. Die Feststellung dieser Personen und die Ermittelung der durch ihre Hände gehenden Steuerobjecte ist viel leichter und einfacher, als die Feststellung aller wegen eines gewissen Verbrauchs steuerpflichtigen Consumenten und der Steuerobjecte bei diesen (vgl. §. 97, S. 238).

Bei den übrigen Steuern liegen die Verhältnisse meistens anders als bei den Verbrauchssteuern, weshalb hier eine solche indirecte Besteuerung nur eine, übrigens mitunter ganz zweckmässige Ausnahme bildet. Mit der Ausdehnung des Mieth- und Pachtwesens kann es z. B. räthlich und ausführbar werden, je nachdem den einen oder den anderen Theil förmlich zum rechtlichen Steuersubject von Steuern, mindestens zum unmittelbaren Steuererhebungsorgane von Steuern zu machen, mit denen man einen Anderen als den ersten Steuerzahler belasten will. Dergleichen kommt auch im Steuerrecht öfters vor. So werden wohl bei allgemeinem ländlichen Pachtsystem die Grundsteuern des Eigenthümers, selbst die Einkommensteuern des letzteren vom Grundertrage (England) durch den Pachter, die Gebäudesteuern des Eigenthümers durch den Miether, öfter noch umgekehrt die Wohnungssteuern des Miethers durch den Hauseigenthümer, d. h. eben „indirect" erhoben. Die Einkommensteuern der Privatbeamten, der Arbeiter können so beim Unternehmer, Arbeitgeber, diejenigen — oder besondere Besoldungssteuern — des öffentlichen Beamten bei der auszahlenden Casse, die Steuern auf die Zinsrente des Gläubigers beim Schuldner eingezogen werden, wie es z. B. in grossem Umfang mitunter für die Steuern der Obligationäre bei der Actiengesellschaft, der Staatsgläubiger bei der zahlenden Staatscasse geschieht („Couponsteuer"). Auch diese Formen „indirecter" Besteuerung werden daher mit der Entwicklung gewisser ökonomischer und Rechtsverhältnisse der ausgebildeten Volkswirthschaft leicht häufiger, weil passender werden.

2. Haben die Verbrauchssteuern demnach hier, weil sie diese Art indirecter Erhebung besonders gut zulassen, einen Vorzug vor den directen Steuern, den Schatzungen, daher namentlich vor Ertrags-, Einkommen-, Vermögenssteuern, so macht doch anderseits die Feststellung der Steuersubjecte bei allen Gebrauchs-, zumal bei gewissen Hauptformen der Verbrauchs- und bei den Verkehrssteuern, welche allesammt „indirecte" Steuern in unserem zweiten, dem administrativ-technischen Sinne des Worts sind, wieder grössere Schwierigkeiten (§. 95 ff.).

a) Bei den directen Steuern, insbesondere den Schatzungen richtet sich die Steuerpflicht nach notorischen, einigermaassen feststehenden und bleibenden, daher verhältnissmässig

leicht und sicher zu ermittelnden Thatsachen der individuellen Lebens-, Besitz- und (insbesondere der „berufsmässigen“) Erwerbsverhältnisse eines Personenkreises, aus welchem letzteren alsdann unschwer die Steuersubjecte nach Feststellung dieser Thatsachen selbst festgestellt werden können. Auch die Vorschriften über etwaige Steuerhaftende und Stellvertreter machen hier gewöhnlich keine grosse Schwierigkeit.

b) Anders in der Regel bei den genannten indirecten, namentlich den Ge- und Verbrauchs- und Verkehrssteuern (auch den Erbschafts-, Schenkungssteuern und ähnlichen). Hier hängt die Steuerpflicht einer Person von bestimmten einzelnen wechselnden, vorübergehenden, im einzelnen Falle mehr oder weniger zufälligen Thatsachen oder Ereignissen ab, welche in einer bestimmten Vermögensverwendung (Besitz gewisser Objecte, wie bei den sogenannten directen Luxussteuern), im Verbrauch des Einkommens oder der Erzeugung oder dem Transport und Absatz bestimmter Sachgüter, in gewissen Verkehrsgeschäften, Erbanfällen u. s. w. bestehen.

Häufig sind es daher, wie bei den Verkehrs- und den meisten Verbrauchssteuern, gewisse Handlungen einer Person, — der Abschluss eines Rechtsgeschäfts, die Ausstellung oder Unterschreibung einer Urkunde, der Verbrauch oder die Erzeugung oder die örtliche Bewegung (z. B. über die Zollgrenze, durch die Stadtthore) eines bestimmten Sachguts, — sind es solche Handlungen, von deren Vornahme die Steuerpflicht jener Person, mithin deren rechtlicher Character als Steuersubject in diesem speciellen Fall überhaupt erst abhängt.

Hier kommt es deshalb auf die oft schwierige und leicht der Beobachtung sich entziehende sichere Constatirung dieser einzelnen Thatsachen und Handlungen an, um überhaupt erst die Steuersubjecte festzustellen. Daraus ergiebt sich die Nothwendigkeit, ein entsprechendes Beobachtungsverfahren zu diesem Zweck einzurichten, und, um dies durchzuführen, damit ein verwickeltes Steuercontrol- und Steuerstrafwesen in Verbindung zu bringen, um schliesslich zur Ermittlung der Steuersubjecte zu kommen. Die Frage nach Steuerhaftenden und nach Stellvertretern für das Steuersubject wird damit zugleich wichtiger und schwieriger.

Zur Bekämpfung dieser Schwierigkeiten, die bei directer Verbrauchsbesteuerung der Consumenten selbst fast unüberwindlich sein und jedenfalls vollends erst unerträgliche Belästigungen für die Verwaltung und das Publicum in dem dann erforderlichen Verwaltungs-, Erhebungs- und Controlapparat mit sich bringen würden, dient nun wieder die „indirecte“ Besteuerungsform.

Digitized by Google

Der erwähnte grosse Vortheil derselben bei einer Verminderung der Steuersubjecte und der Heraushebung geeigneterer Steuersubjecte in den Producenten, Kaufleuten, Frachtführern u. s. w. wird erst deutlich, wenn man sich die sonstigen Schwierigkeiten einer Feststellung der Steuersubjecte unter den Consumenten selbst vergegenwärtigt.

Bei den in steuertechnischer Hinsicht in dem genannten Puncte den Verbrauchssteuern verwandten Verkehrssteuern kann man sich solcher Steuersubjecte, welche als Substitute und Vermittler für die ins Auge gefassten Steuerträger fungiren können, nicht in gleichem Maasse bedienen. Doch lässt sich bei gewissen Börsensteuern (Einziehung von Abgaben für den Umsatz von Fonds, für Schlusszettel u. dgl. durch die vermittelnden und selbsthaftenden Makler, Banken, Banquiers), ferner bei einzelnen Steuern auf Creditgeschäfte (Einziehung durch Vermittelung des Gläubigers, z. B. bei Lombardgeschäften), auf Quittungen u. a. m. eine ähnliche Einrichtung treffen.

Wesentliche Schwierigkeiten für die Bestimmungen über die Steuersubjecte bei den Verbrauchs- und Verkehrssteuern bleiben freilich immer übrig: einer der steuertechnischen Nachtheile dieser Steuerarten ausser manchen anderen, welche neben den Vortheilen der indirecten Erhebung bei den Verbrauchssteuern nicht übersehen werden dürfen.

Das Einzelne richtet sich wieder nach den besonderen Verhältnissen der einzelnen Steuergattung und Steuer, bei den Verbrauchssteuern namentlich nach den in §. 254 dargelegten Verschiedenheiten der Erhebungsart und der Besteuerungsmethode: der Landesgrenzzoll, Einfuhrzoll, die städtische Thoraccise, die beim heimischen Producenten erhobene innere Verbrauchssteuer, die einzelnen Arten der Besteuerung hierbei (Rohstoff-, Fabrikatsteuer u. s. w.) bedingen hier mancherlei Verschiedenheiten in den Vorschriften über Steuersubjecte, Haftende und Stellvertreter. Bei den Verkehrssteuern auf Rechtsgeschäfte hat das Gesetz auch die nicht immer so einfache Entscheidung zu treffen, wer von zwei Contrahenten u. s. w. das gesetzliche Steuersubject sein soll, von dem die Zahlung zu verlangen und beizutreiben ist. Auch wenn dadurch eine vertragsmässige Regelung der Steuerpflicht unter den Betheiligten nicht ausgeschlossen wird, so wird derselben doch unter Umständen zu Ungunsten des in seiner ganzen ökonomischen und socialen Position schwächeren Theils leicht bedenklich präjudicirt. Die Frage sollte daher nach richtigen steuerpolitischen Grundsätzen, nemlich nach der Erwägung, wer von der Steuer getroffen werden soll, entschieden werden. Aber steuertechnische Rücksichten, auf Sicherung der Veranlagung und Erhebung, nöthigen vielleicht zu Abweichungen. Ein Beispiel liefert der Stempel bei Miethcontracten. Wenn da das sogenannte Hauptexemplar vom Miether mit dem Stempel zu versehen ist, so sehen leicht beide Theile darin ein gesetzlich geordnetes Rechtsverhältniss und die Steuer wird einseitig dem Miether zugeschoben, selbst wenn das Gesetz dies nicht beabsichtigt.

B. — §. 298. Die Steuerobjecte.

Die Feststellung derselben macht regelmässig bei etwas entwickelterer Erwerbs-, Besitz-, und Gebrauchsbesteuerung grössere Schwierigkeiten als die Feststellung der Steuersubjecte und diese Schwierigkeiten wachsen immer mehr mit der nothwendig grösser werdenden Künstlichkeit der Besteuerung. Die bezüglichen gesetzlichen Vorschriften specialisiren sich dabei nothwendig noch stärker als bei den Steuersubjecten nach den „directen“ und „indirecten“ Steuern und den weiteren Steuerarten innerhalb beider, sowie nach den Verhältnissen der einzelnen Steuern.

Digitized by Google

In den immer zahlreicher werdenden Fällen, wo das Steuerobject, bez. auch die Steuereinheit (§. 90) nicht eine physische Person selbst oder ein einfaches Sachgut ohne wesentliche Qualitätsunterschiede, sondern eine complicirte Werthgrösse, ein aus verwickelten ökonomischen Vorgängen sich ergebender Ertrags-, Einkommens-, Besitzbetrag, eine Erwerbseinrichtung (z. B. ein Gewerbebetrieb), ein technischer Productionsprocess, eine Waare mit zahlreichen Sorten und Qualitätsunterschieden, ein Rechtsgeschäft oder eine Urkunde darüber ist, — da ergiebt sich für das Steuerrecht die Aufgabe, immer genau die Merkmale für das betreffende Steuerobject, für dessen Einheit, Begriff, Umfang, Inhalt anzugeben. Das ist oft schwierig. Bei der Anwendung des Gesetzes treten aber leicht noch neue Schwierigkeiten hervor. Hier muss dann eine authentische Interpretation erfolgen und in weitem Maasse sind durch Vollzugsverordnungen, Instructionen u. s. w. die leicht entstehenden Zweifel eben doch oft nur ziemlich willkürlich zu lösen.

Namentlich die Gesetzgebung und das Verordnungsrecht auf dem Gebiete der Ertrags-, der indirecten Verbrauchs- und der Verkehrsbesteuerung werden auf diese Weise in hohem Maasse schwierig und weitläufig, bis zur Unübersehbarkeit (Zollrecht, bei complicirtem Tarife, französische Weinbesteuerung, französisches Stempel- und Enregistrementssystem! Darüber Näheres in Fin. III).

In rechtlicher Hinsicht sind auch bei den Realsteuern, wie besonders der Grund- und Gebäudesteuer, und bei den auf Immobilien-Geschäfte, Besitzwechsel von Grundeigenthum u. s. w. sich beziehenden Verkehrssteuern, dann bei einzelnen indirecten Verbrauchssteuern auf bestimmte Sachgüter (Zoll, Tabak-Gewichtsteuer u. a. m.) Vorschriften nothwendig, ob und wie weit die Sache selbst, unabhängig von ihrem jeweiligen Besitzer oder Eigenthümer oder von den Rechten Dritter an ihr, für die rückständige Steuer haftet. Das bedingt dann wieder besondere Controlen.

Es ist daher sehr erklärlich, dass der Wunsch nach Einfachheit der Steuerobjecte und Einheiten rege wird. Er kann aber in der entwickelten Besteuerung meist nur mittelst Preisgebung wichtiger Steuerprincipien, namentlich um den Preis einer mehr oder weniger starken Verletzung des Grundsatzes der Gleichmässigkeit, erfüllt werden.

Denn in letzter Linie ist es wieder der früher dargelegte Differenzirungsprocess des Steuersystems (§. 204 ff.) und sind es die mächtigen diesen Process bewirkenden Ursachen und seinen Verlauf bestimmenden Bedingungen, die Entwicklung der Technik, der Arbeits-, Erwerbs- und Besitztheilung oder m. a. W. die qualitative und quantitative Differenzirung des Nationaleinkommens und Nationalvermögens bei deren Vertheilung an die Einzelnen, welche auch diese wachsen-

den Schwierigkeiten in Bezug auf die Feststellung der Steuerobjecte hervorrufen.

In den einfacheren Verhältnissen früherer Wirthschaftsperioden ist diese Aufgabe bei den rohen Erwerbs- und Besitzsteuern und Zöllen solcher Zeitalter nicht besonders mühsam.

Man hält sich an die leicht und einfach zu constatirende Kopf- oder Familienzahl, allenfalls an die ebenfalls unschwer zu ermittelnden, meist notorisch feststehenden Personal- und Standesverhältnisse der Personen, an die üblichen agrarischen Besitz- und Wirthschaftseinheiten, auch an die rechtliche Besitzqualität bei Grund- und ähnlichen Steuern, höchstens an die durch einfache und rohe Methoden noch ziemlich leicht und für den Zweck hinlänglich genau zu ermittelnde Grösse, Art und ungefähre Güte der Grundstücke. Man unterscheidet nicht weiter fein die Art und Qualität der zollpflichtigen Artikel. Einkommen- und Vermögenssteuern verlangen zwar schon etwas umfänglichere und schwierigere Proceduren zur Feststellung der Steuerobjecte und Einheiten. Aber unter den stabileren Rechts-, Wirthschafts- und technischen Verhältnissen, bei der geringeren örtlichen Bewegung von Personen und Kapitalien und dem wenig entwickelten Creditverkehr sind doch auch hier die Schwierigkeiten viel geringer als späterhin, zumal bei reell (nicht immer nominell) niedrigen Steuersätzen, bei welchen Ungleichmässigkeiten in der Umlegung der Steuern leichter erträglich sind.

In der höher entwickelten Volkswirthschaft differenziren sich die Erwerbs-, Besitz- und Gebrauchsarten so ausserordentlich, dass nun auch eine viel sorgfältigere Berücksichtigung der Verschiedenheiten der einzelnen Steuerobjecte unvermeidlich wird.

Namentlich müssen die Werthgrössen der einzelnen steuerpflichtigen Erträge, Einkommen, Vermögensbestandtheile und Gesammtvermögen, die Arten und Qualitäten (Sorten) der verbrauchssteuerpflichtigen Sachgüter, die Arten der einzelnen verkehrssteuerpflichtigen Rechtsgeschäfte nun möglichst genau festgestellt und in der Besteuerung, zumal bei höheren Steuersätzen, unterschieden werden. Die umfassendsten und doch trotz allen Scharfsinns und aller Mühe nur von zweifelhaftem Erfolg belohnten Maassregeln zur richtigen Ermittlung der Erträge und Einkommen des berufsmässigen Erwerbs (§. 215 ff.) in der modernen Besteuerung erklären sich so aus den Schwierigkeiten, welche die richtige Feststellung der Steuerobjecte für die genannten Steuern bieten.

Neben den anderen, früher dargelegten Umständen war es dann aber auch die Einsicht, dass sich mit allen zu Gebote stehenden Mitteln die Objecte der Ertrags- und Einkommensteuern doch nicht genügend feststellen liessen, welche auf die stärkere Entwicklung der Verbrauchs- und Verkehrssteuern hindrängte. Freilich war nun auch bei diesen eine immer grössere Specialisirung der Steuerobjecte geboten, welche öfters ebenfalls wieder sehr grosse Schwierigkeiten für die richtige Feststellung des Steuerobjects und des ihm aufzulegenden Steuersatzes machen musste.

So namentlich bei gewissen Zöllen und bei den meisten inneren, an die Production sich anschliessenden Verbrauchssteuern (Getränke-, Zucker-, Tabaksteuern). Wollte man z. B. mit der an und für sich nothwendigen und vom Grundsatz der Gleichmässigkeit verlangten Forderung der genaueren Berücksichtigung der Sorten

Digitized by Google

und Qualitäten des einzelnen verbrauchssteuerpflichtigen Artikels vollen Ernst machen, so wäre die Aufgabe für die Steuerverwaltung nicht viel geringer als bei den Ertragssteuern. Man glaubte sich aber hier mehr über eine solche Forderung hinwegsetzen zu können. Trotzdem bereitet auch bei den üblichen steuertechnisch ziemlich unvollkommenen, aber öfters allein möglichen Formen der inneren indirecten Besteuerung von Getränken, Zucker, Tabak u. a. m. die einigermaassen zuverlässige Feststellung der Steuerobjecte noch Schwierigkeiten genug. Die hier wie bei den specifischen Finanzzöllen übliche blosse Quantitätsbesteuerung oder das Fehlen des Qualitätssteuerfusses bleibt aber eben ein schwerer Mangel dieser Besteuerung. Die Anlegung des Qualitätssteuerfusses hat sich indessen gewöhnlich unmöglich erwiesen, weil man die Feststellung der Qualität der Steuerobjecte nicht nach einfachen, leicht zu constatirenden Merkmalen genügend sicher stellen konnte: so bei den wichtigen Finanzzollartikeln der Colonialwaarenbranche, bei importirtem Wein, bei Tabak, Thee, Kaffee u. s. w. (§. 303).

Die wesentlichsten Fortschritte in der Technik der Steuerverwaltung betreffen daher Mittel und Wege, um zu einer besseren Feststellung der Steuerobjecte und Einheiten zu gelangen.

Bei den Ertrags-, Einkommen-, Vermögensteuern kommen in Betracht die Methoden der amtlichen und sonstigen Schätzungen und Berechnungen der steuerpflichtigen Werthbeträge, die etwaigen Declarationen der Steuerpflichtigen, die ähnlichen Angaben Dritter, z. B. der Gehalte auszahlenden öffentlichen Casse, der Unternehmer, Arbeitgeber, der Schuldner über die betreffenden Verhältnisse des Einkommens von Steuerpflichtigen (Beamte, Arbeiter, Gläubiger), die Controlmittel dafür, die Herbeiziehung der Besteuerten selbst zur Theilnahme an den Maassregeln für die Feststellung der Steuerobjecte, die Bildung bezüglicher Steuercommissionen, eventuell die Benutzung des Repartitionssystems (§. 300) dabei. Bei den Verkehrssteuern handelt es sich um Einrichtungen, durch welche sich die Verwaltung möglichst sicher von der Vornahme, Art und Werthhöhe der steuerpflichtigen Rechtsgeschäfte Kenntniss verschaffen kann. Bei den Verbrauchssteuern in Form von Zöllen sind Verbesserungen im Zollverfahren, durch welche eine Werthbezollung oder ein nach den Qualitäten einer Waare abgestufter Zoll ermöglicht wird, wichtig. Bei den inneren Verbrauchssteuern bildet der Uebergang von der Rohstoff-, der Pauschalirungssteuer und anderen unvollkommenen Besteuerungsmethoden zur Fabrikatbesteuerung auch zugleich ein freilich ohne genauere Qualitätsbestimmung auch noch nicht ausreichendes Mittel zur besseren Feststellung des Steuerobjects. Die Besteuerung in Monopolform besitzt, wie man auch sonst über sie urtheile, vor den übrigen steuertechnisch anwendbaren und üblichen Formen den Vorzug, dass sie die Feststellung des Steuerobjects vereinfacht, unmittelbar den verbrauchssteuerpflichtigen Consumenten, nicht nothwendig Zwischenpersonen trifft, die Ueberwälzungsschwierigkeiten weit mehr, oft vollständig, vermeidet, den in Aussicht genommenen Steuerträger vielmehr in der beabsichtigten Weise trifft und einen rationellen Qualitätssteuerfuss am Leichtesten und Besten zulässt.

C. — §. 299. Die Steuersätze.

Die Feststellung der Steuersätze erfolgt in der Praxis regelmässig auf eine ziemlich willkürliche Weise. Man hält sich bei alten Steuern etwa an die zufällig geschichtlich überkommenen Sätze und verändert diese in der Richtung gleichmässigerer Vertheilung der Besteuerung sowie nach der Höhe des zu deckenden Bedarfs nicht viel anders als nach einem gewissen, meist ganz subjectiven „Dafürhalten“. Bei neuen Steuern verfährt man nach derselben principlosen Art. Theoretisch ist jedenfalls ein richtigeres Vorgehen zu verlangen und es lässt sich ein solches auch angeben. Die Praxis wird die sich hier bietenden Schwierigkeiten allerdings

Digitized by Google

nicht leicht ganz correct lösen, sondern oft nur dem theoretischen Ziel sich annähern, nicht selten selbst den Knoten nur durchhauen können. Soweit als möglich aber sollte sie doch nach Principien verfahren und sich namentlich bei grösseren Reformen von der blossen Routine lossagen.

Vorwürfe dieser Art sind auch der neuesten Steuerreform im Deutschen Reiche nicht zu ersparen. Der Fall kann als Beispiel des in der Praxis üblichen Vorgehens dienen. Die Verquickung der Reichs- und Particularstaatsfinanzen erschwert freilich die Aufgabe, aber macht sie eigentlich nur noch nothwendiger. Bevor man zur Ausführung des Programms: „mehr indirecte Steuern" schritt, wäre doch eine Feststellung des richtigen Verhältnisses zwischen directen und indirecten Steuern, das man erstreben will, geboten gewesen. Der beliebte Hinweis auf das Ausland, wo man auch aufs Gerathewohl die einzelnen Steuern ausgebildet hat oder wo in dieser Hinsicht ein Product zufälliger geschichtlicher Entwicklung vorliegt, hat zunächst wenig Werth, weil die Verhältnisse ganz verschieden liegen. (S. meinen Aufsatz über die schwebenden deutschen Finanzfragen, Tübinger Zeitschrift 1879, S. 95 ff.) Auch das Vorgehen bei der Regelung der Finanzzollsätze und der landwirthschaftlichen Zölle in der deutschen Tarifreform des Jahres 1879 war noch ein sehr routinemässiges, wie die Begründung einzelner Positionen, z. B. Kaffee, Thee, Petroleum, Wein, in den amtlichen „Motiven" bezeugt. Von einer Behandlung solcher Fragen im Zusammenhang des ganzen Steuersystems, daher namentlich unter nothwendiger Berücksichtigung der übrigen Verbrauchs-, der Verkehrs- und (einzelstaatlichen) directen Steuern, welche das Einkommen ein und derselben Person muthmaasslich belasten, keine Spur. Statt das Moment der Willkür im Steuersystem zu beschränken, giebt man ihm so nur einen immer grösseren Spielraum. — Freilich wird es anderswo nicht besser gemacht, wie z. B. die französische Steuerpolitik nach dem Kriege von 1870—71 beweist, eine Behauptung, welche mit dem von mir im dritten Bande bei der Darstellung und Beurtheilung dieser Politik geführten Beweise, dass man eine einigermaassen gebundene Marschroute ging, nicht in Widerspruch steht. Denn ein Vorgehen nach einem organischen Plane wäre immerhin möglich und richtiger gewesen.

Die richtige Höhe der Steuersätze ergiebt sich nothwendig aus dem Verhältniss der Steuerobjecte und Steuerarten zu dem durch Steuern überhaupt zu deckenden Theil des Finanzbedarfs.

Der Feststellung der Steuersätze müsste daher die Entscheidung darüber vorangehen, in welchem Verhältniss der Gesammtertrag jeder Steuergattung und der einzelnen dazu gehörigen Steuer zur Deckung des ganzen Steuerbedarfs ungefähr beitragen soll. Vornemlich handelt es sich hier darum, die Quote je der directen, der Ertrags-, der Einkommen- und Vermögenssteuer, dann der Erbschaftssteuer, weiter der indirecten, der Verkehrs- und der Verbrauchssteuern, alsdann wieder bei den Ertragssteuern die Quote jeder einzelnen derselben, bei den Einkommensteuern die Quote der Steuer des Arbeits-, des Renten- und des gemischten Einkommens, bei den Vermögenssteuern die Quote der Steuer des mobilen und immobilen Vermögens vom Steuerertrag, endlich ähnlich die Quote, welche durch die einzelnen hauptsächlichen Verkehrs- und Verbrauchssteuern (einschliesslich Zölle) gedeckt werden soll, festzustellen.

Digitized by Google

Auch dies darf aber nicht ganz willkürlich geschehen, sondern, unter der gerade hier wohl angemessenen Mitberücksichtigung des geschichtlich überkommenen Verhältnisses der Steuern zu einander, in der Weise, dass man namentlich die Feststellung der Quoten jeder Ertrags-, Einkommen- und Vermögenssteuer auf Grund umfassender landesstatistischer Aufnahmen über die ungefähre Höhe der jeder Steuer unterliegenden Erträge, Einkommen und Vermögen vornimmt. Diese Aufnahmen sind von Zeit zu Zeit zu revidiren. Dabei ist zu beachten, wie gewisse Steuern schliesslich auf dasselbe einzelne Einkommen oder Vermögen fallen, und darnach die Regelung der Steuersätze mit vorzunehmen.

Die Quote z. B. der Einkommensteuern, insbesondere der davon auf die unteren Classen treffenden, wird daher niedriger in einem Steuersystem ausfallen müssen, in welchem hohe indirecte Verbrauchssteuern auf nothwendige Verzehrungsartikel und auf Genussmittel jener Classen enthalten sind. Die Quote der Vermögen-, Erbschaftssteuern ist unter derselben Voraussetzung höher anzusetzen.

Practisch würde es namentlich wichtig sein, die Quote der Verbrauchsbesteuerung, eventuell auch dieser und der Verkehrsbesteuerung einer-, der sämmtlichen übrigen Steuern andererseits festzustellen, so besonders bei eingreifenden Steuerreformen, um nicht ganz aufs Gerathewohl die eine Gattung übermässig zu entwickeln und die andere einseitig zurückzudrängen, nur nach subjectivem Belieben oder nach lediglich fiscalischen Gesichtspuncten.

§. 300. — 1. Feststellung der Steuersätze bei den directen Steuern, den Ertrags-, Einkommen- und ähnlichen Steuern. Repartitions- und Quotitätssteuersystem.

Nachdem man auf diese Weise zunächst die Steuersumme, welche durch eine Steuergattung oder eine einzelne Steuer erzielt werden soll, festgestellt hat, kann man nun bei gewissen Steuern zur rationellen Feststellung der Steuersätze selbst einen doppelten Weg einschlagen, den eines Repartitions- und den eines Quotitätssteuersystems.

Diese schon oben in §. 90 terminologisch festgestellte Unterscheidung wird gewöhnlich nur bei den directen Ertrag- und Einkommen-, allenfalls auch den allgemeinen Vermögenssteuern gemacht. Sie lässt sich aber auch auf andere Steuern anwenden, selbst auf die Verbrauchssteuern (s. oben S. 230). Auch sind verschiedene Combinationen möglich und hie und da versucht worden, um das Repartitionsprincip bei der Regelung der Steuersätze zu benutzen.

Beim Repartitionssystem geht man nach dem Früheren (§. 90) von der Steuersumme aus, welche von einer Steuergruppe, Steuerart, einzelnen Steuer erzielt werden soll, stellt diese gesetzlich als „Steuercontingent" fest und vertheilt sie dann nach den gesetzlichen Normen von Oben nach Unten auf die Steuerobjecte und Steuersubjecte. So gelangt man schliesslich zum Steuerfuss (Satz) für die Steuereinheit. Bei dem Quotitätssystem stellt man umgekehrt zuerst diesen Fuss (Satz) fest, bei den üblichen

Digitized by Google

directen Steuern in Form einer Quote oder eines Procentsatzes der betreffenden Geldwertheinheiten der Steuerobjecte, veranlagt dann danach die Steuereinheiten, Objecte, Subjecte und kommt so endlich auf die Steuersumme für den Staat.

In zwei wesentlichen Puncten muss man bei diesen beiden sonst so verschiedenen Systemen der Besteuerung allerdings doch auf gleiche Weise Seitens der Verwaltung vorgehen. Auch bei der Quotitätsbesteuerung muss die Steuersumme, die man erzielen will, von vornherein wenigstens ungefähr feststehen, um die Steuersätze annähernd richtig, d. h. so bestimmen zu können, dass auf die Deckung des Bedarfs gerechnet werden kann. Und bei der Repartitionsbesteuerung sind gewisse Normalsteuersätze wenigstens als provisorische der Veranlagung und Erhebung zu Grunde zu legen, dieselben unterliegen aber dann später einer Verminderung oder Erhöhung, je nachdem das Ergebniss die feste Steuersumme übersteigt oder nicht erreicht. (So z. B. geschah es in Preussen bei der Classensteuer nach dem unten genannten Gesetz von 1873.) Gerade in Betreff der endgiltigen Feststellung der Steuersätze ergeben sich hier indessen schon einige Vortheile des Repartitionssystems.

S. Rau I, §. 295. Er hebt die Unterscheidung als eine „besonders im französischen Finanzwesen gangbare" hervor, bemerkt aber, dass sie hie und da auch in anderen Ländern vorkomme. So in Würtemberg, wo seit 1821 ein festes Verhältniss zwischen den drei älteren Schatzungen festgehalten wurde, die Grundsteuer sollte $^{17}/_{24}$, die Haussteuer $^{4}/_{24}$, die Gewerbesteuer $^{3}/_{24}$ des zeitweilig auf 3 Mill. fl. fixirten Gesammtertrags abwerfen. Für die Grundsteuer ergab sich so $2^{1}/_{8}$ Mill. fl. und ein Steuerfuss von 11.729 % des Reinertrags, bei der Gebäudesteuer von 2.538 per Mille (nach Rau, — Procent?). Mit der verschiedenen Entwicklung der betreffenden Erträge müssen sich solche Quoten nothwendig verändern, um die einzelnen Ertragsquellen gleichmässig zu besteuern. Das ist später auch in Würtemberg geschehen. Der gegenwärtige Vertheilungsschlüssel, über dessen Feststellung freilich ein lebhafter Interessenstreit zwischen den Betheiligten geführt wurde, ist: $^{13}/_{24}$ für die Grundsteuer, je $^{11}/_{48}$ auf die Gebäude- und die Gewerbesteuer (von jetzt 7.65 Mill. M. Ertrag), also eine Veränderung zu Gunsten der Grundsteuer und zu Ungunsten der Gewerbesteuer, entsprechend der eingetretenen wirthschaftlichen Entwicklung. (Riecke, Verfassung u. s. w. Würtembergs, S. 192 ff., 195.)

In Frankreich sind von den vier grossen directen Steuern drei, die Grundsteuer, die Personal- und Wohnungssteuer (impôt personel et mobilier) und die Thür- und Fenstersteuer Repartitions-, nur eine, die Gewerbe- oder Patentsteuer eine Quotitätssteuer. (S. darüber Hock, Fin. Frankreich, S. 140 ff.; jetzt meine Fin. III, §. 180).

Bei der „Contingentirung" von Steuern in Preussen ist dem Repartitionsprincip nur zugleich in schärferer Weise eine staatsrechtliche Bedeutung gegeben worden. Die Grundsteuer wurde durch das Gesetz vom 21. Mai 1861 auf 10 Mill. Thlr. Gesammtertrag für die Monarchie im vor-66er Umfang festgestellt, wozu später für die neuen Provinzen weitere 3.2 Mill. Thlr. traten (Gesetz vom 11. Februar 1870). Es wurde der Boden katastrirt, um den Reinertrag in „verhältnissmässiger Gleichheit" zu ermitteln und danach jene Summen von Oben nach Unten auf die Provinzen, Kreise, Gemeinden und schliesslich auf die einzelnen Liegenschaften zu vertheilen. Als nomineller Steuerfuss der Grundsteuer ergab sich so 9.574 %. Dies „Grundsteuer-Contingent" ist als bleibender Staatssteuerbetrag gedacht. Die Gebäudesteuer ist Quotitätssteuer geblieben. Durch das Gesetz vom 25. Mai 1873 ist die Classensteuer ähnlich auf 11 und mit Einbeziehung der bisher mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Städte auf 14 Mill. Thlr. contingentirt worden. Bei der weiteren Reform im Jahre 1883 (Gesetz vom 26. März 1883) wurde indessen diese Contingentirung wieder beseitigt und so die Classensteuer, soweit sie überhaupt verblieb, wieder eine reine Quotitätssteuer. Die classificirte Einkommensteuer war Quotitätssteuer geblieben. — Die eigenthümliche Bildung von „Steuergesellschaften" läuft innerhalb der im Uebrigen auch als Quotitätssteuer eingerichteten Gewerbesteuer in der preussischen Gesetzgebung auch auf die Festsetzung von „Gesammtsteuerschuldigkeiten" für „Gruppen Gewerbetreibender" oder von „Steuercontingenten" für sie hinaus, deren Betrag dann auf die einzelnen Angehörigen der Gruppe nach bestimmtem gesetzlichen Maassstabe unter schätzungs-

Digitized by Google

weiser Berücksichtigung des Geschäfts- und Betriebsumfangs und muthmaasslichen Reinertrags des einzelnen Gewerbes „repartirt" wird. — In West-Oesterreich hat die neue Grundsteuergesetzgebung (1880, 1881) ebenfalls eine Grundsteuerhauptsumme (37.5, jetzt 35.2 Mill. fl.) festgesetzt, die alle 15 Jahre revidirt werden soll und auf die Kronländer u. s. w. repartirt wird.

Mit der Zollreform von 1879 ist auch im Deutschen Reiche eine Einrichtung eingeführt worden, die auf einem verwandten Gedanken beruht. Das Reichsgesetz vom 15. Juli 1879 §. 8 sichert dem Reiche aus dem Ertrag der Zölle und der Tabaksteuer ein „Voraus" von 130 Mill. M. Was darüber hinausgeht, wird den Einzelstaaten nach Maassgabe der Bevölkerung, mit der sie zu den Matricularbeiträgen herangezogen werden, überwiesen. In Preussen ist nun ein Gesetz erlassen worden, nach welchem bei solchen Ueberweisungen eventuell gewisse Erlässe an der Classen- und Einkommensteuer, weiterhin eventuell Uebertragungen von Theilen der Staats-Grund- und Gebäudesteuer an die Communalverbände stattfinden sollen: die im Text angedeutete Beziehung zwischen directen und indirecten Steuern nach einem Gedanken des Repartitionssystems (Gesetz vom 16. Juli 1880, mit weiteren Ausführungen in anderen Gesetzen; so u. A. die „Lex Huene" vom 14. Mai 1884, s. oben S. 106).

Rau erklärt sich gegen die Repartition: „Die Erwägung, dass es gerecht ist, wenn der Steuerfuss im ganzen Lande gleichbleibt (?), und dass es für den Steuerpflichtigen eine Erleichterung ist, wenn der Steuerfuss nicht oft verändert wird (aber wenn der Finanzbedarf es fordert?), führt dahin, dass man den Quotitäts- („gleich angelegten") Steuern im Allgemeinen den Vorzug geben muss. Bei den meisten Aufwandsteuern ist die Vertheilung einer im Ganzen festgesetzten Summe gar nicht ausführbar." Diese Beweisführung ist nicht überzeugend. Rau übersieht auch den Zusammenhang beider Besteuerungsmethoden mit allgemeineren Verhältnissen der Steuerverwaltung, namentlich den in §. 301 erwähnten.

Hock erkennt mit Recht die Vorzüge des Repartitionssystems an (S. 152). „Es entsteht dadurch, sagt er, eine gegenseitige Ueberwachung und ein moralischer Hebel für Steuerpflichtige, Schätzleute, Gemeindevertreter, welcher wohlthätiger wirkt, als die gehäuftesten fiscalischen Maassregeln, und anderseits ist durch die genaue Ermittelung der Elemente, auf denen die Steuerpflicht des Einzelnen beruht, jeder Willkür und jeder Einmengung eines der allgemeinen Gesetzgebung fremden Princips in die Steuerbemessung vorgebeugt."

Roscher, Fin. §. 66, ist von seinem Standpuncte historischer Betrachtung aus, indem er dabei auf das „ältere Repartirsystem" (im ständischen Staate, s. oben S. 230) hinweist, dem Repartitionsprincip auch für die Gegenwart gerecht geworden. Cohn, Fin. §. 377. Schäffle hat wohl gelegentlich die Bedenken hinsichtlich der Streitigkeiten unter den Provinzen u. s. w. hervorgehoben (Oesterreich, Kronländer! Auch nationale Gegensätze. Galicien!).

In eigenthümlicher Weise ist neuerdings mit dem Contingentirungsprincip auch auf dem Gebiete der Zuckerbesteuerung experimentirt werden, um gegenüber dem System der sich zu Ausfuhrprämien erhöhenden Ausfuhrvergütungen und dem raschen Fortschritt der Betriebstechnik bei gewissen Steuerformen (Rohstoff-, Pauschalirungssteuer), dem Staate eine bestimmte Minimal-Einnahme aus der Steuer zu verbürgen (Oesterreich; Vorschläge auch in Deutschland). S. darüber J. Wolf's genannte Arbeiten und die Materialien im Finanzarchiv (so III, 43). Das österreichische Gesetz vom 20. Juni 1888 betr. Zuckerbesteuerung bestimmt eine Ersatzpflicht der Zuckerfabriken für den 5 Mill. fl. übersteigenden Betrag der Ausfuhrvergütungen im Jahre zu Gunsten der Staatscasse: eine auf „Contingentirung" und „Repartition" hinauslaufende Einrichtung. Trotz der sich zeigenden zum Theil misslichen Folgen solcher Bestimmungen immer ein Beweis, dass man es hier wieder mit einer allgemeinen Frage der Steuerverwaltung und Technik zu thun hat.

§. 301. Bei den gewöhnlichen directen Steuern, den Ertrags-, Einkommen-, Vermögenssteuern, theilweise auch bei anderen Steuern, hängt die Wahl zwischen Repartitions- und Quotitätsbesteuerung noch mit anderen Verhältnissen der Steuerverwaltung zusammen. Die Repartitionsbesteuerung lässt sich hier passend einmal mit einer

Digitized by Google

gewissen, öfters auch sonst erwünschten Decentralisation der Steuerverwaltung, sodann mit einer Vertheilung der Steuerlast durch die Steuerpflichtigen selbst unter sich in Verbindung bringen.

Jene Decentralisation besteht darin, dass man die Selbstverwaltungskörper auch für die directe Staatsbesteuerung mit in Thätigkeit setzt.

Man repartirt die ganze Summe einer Staatssteuer zunächst auf die Provinzen, dann die Provinzialquote auf die Kreise und kreisexemtem Gemeinden (Städte), die Kreisquote auf die Gemeinden. Die weitere Vertheilung der Provinzial- und Kreisquoten auf die nächst kleineren Körper kann gleich durch Gesetz oder durch die staatliche Steuerverwaltung auf Grund von Katasteroperationen u. s. w. selbst erfolgen, aber auch nach gesetzlichen Vorschriften und unter Vorbehalt etwaigen Recurses an Staatsbehörden oder an gewisse Organe des höheren Selbstverwaltungskörpers durch die Verwaltung der letzteren. Es lässt sich dabei allenfalls das Princip einer Steuerhaftung jedes solchen Körpers für seine Steuerquote festsetzen (§. 321). Es kann sich dann die — übrigens auch bei gewissen directen Quotitätssteuern des Staats vielfach empfehlenswerthe und übliche — Erhebung der Staatssteuern durch die Steuererhebungsorgane der Communalbesteuerung (§. 322) zweckmässig anschliessen.

Eine solche Decentralisation hat den Vortheil, die Berücksichtigung der localen und zum Theil der individuellen Verhältnisse zu erleichtern, ohne doch den Staat in seinem Finanzinteresse zu gefährden. Sie ist auch wohl eine richtige Consequenz der neueren Organisation der Selbstverwaltung überhaupt.

Zur richtigen Vertheilung der Steuersummen, z. B. für die Grundsteuer, auf die Provinzen, Kreise und Gemeinden bedarf es freilich umfassender landesstatistischer Aufnahmen, Katasteroperationen und Veranlagungen Seitens des Staats. Da es sich dabei aber wesentlich nur darum handelt, einen Vertheilungsschlüssel diesen ganzen Gebietstheilen gegenüber zu erlangen, nicht unmittelbar den Steuersatz der einzelnen Steuerpflichtigen zu bestimmen, so schaden die ohnehin nie zu vermeidenden Fehler bei jenen Aufnahmen nicht so viel. Man kann sich daher mit einer weniger sorgfältigen, mithin auch weniger zeitraubenden und kostspieligen Operation begnügen. So gewinnt man noch den weiteren Vortheil, diese Operation öfters erneuern oder Einzelnes revidiren zu können, um die Hauptvertheilung der betreffenden Steuer in Uebereinstimmung mit den local so verschieden eintretenden Veränderungen der Productionstechnik, des Communicationswesens, der Ertrags- und Einkommenhöhe u. s. w. zu erhalten.

Es ist derselbe Gedanke, der den grossen Grundsteuerkatasteroperationen, speciell der doch mehr cursorischen, als wirklich genauen preussischen, zu Grunde liegt. Man sollte nur nicht, wie gerade in Frankreich, nach dem doch nur im Ganzen und Grossen einigermaassen brauchbaren Kataster die Grundsteuer auf die einzelnen Liegenschaften vertheilen, sondern, nach den Vorschlägen von L. Stein, mir u. A., diese letzte Vertheilung auch in gewisser Abweichung vom Kataster durch Gemeindecommissionen, d. h. nach dem im Folgenden empfohlenen System vornehmen. Siehe meine Ausführung hierüber im Schönberg'schen Handbuch, Abhandlung directe Steuern, 2. A., S. 249. Auch unten §. 308 ff.

Die letzte Vertheilung der Steuersumme auf die einzelnen Steuerpflichtigen durch diese selbst oder wenigstens unter deren unmittelbarer Mitwirkung mittelst entsprechend gebildeter Steuerveranlagungs-Commissionen führt dann erst zur Feststellung des Steuersatzes für jedes Steuersubject oder

Digitized by Google

Steuerobject und für die Steuereinheit. Dabei ergiebt sich öfters die Möglichkeit, die individuellen Verhältnisse der Steuerpflichtigen angemessen mit zu berücksichtigen, was bei Personalsteuern, wie den Einkommen- und Vermögenssteuern in hohem Maasse erwünscht und selbst bei Ertragssteuern, wie namentlich der Grund- und Gewerbesteuer, mitunter das einzige Mittel ist, um gewisse denselben anhaftende Mängel zu mildern und dadurch diese ganze Steuergattung steuertechnisch minder unvollkommen zu machen.

Allerdings die Verbindung eines Subjectsteuermoments mit der Objectbesteuerung, z. B. bei der Feststellung der Steuerschuldigkeiten der einzelnen Grundsteuersubjecte, aber eine wohl zu rechtfertigende Maassregel. Mitunter lässt sich hier auch bei gewissen Steuern eine Gesammtsteuerschuldigkeit eines Kreises von Berufsgenossen bilden, die dann nach gewissen gesetzlichen Vorschriften von einem Ausschuss der Betheiligten auf die Einzelnen vertheilt wird: das kann, gut eingerichtet, ein zweckmässiges Mittel sein, um den Steuersatz des Einzelnen seiner jeweiligen wirklichen wirthschaftlichen Leistungsfähigkeit nach möglichst richtig festzustellen (preussische Gewerbesteuer, „Steuergesellschaften").

§. 302. Der Vorzug des Repartitionssystems vor der Quotitätsbesteuerung ergiebt sich aus dem Vorausgehenden bereits zur Genüge. Er tritt auch noch aus folgenden weiteren Erwägungen hervor.

a) Das Repartitionssysstem entspricht von vorneherein mehr dem Wesen des öffentlichen, besonders des Staatshaushalts.

Der Bedarf überhaupt, bei Finanzwirthschaften mit bedeutenderem Privaterwerb und Gebührenwesen auch gerade der gesammte Steuerbedarf ist schwankend. Nach diesem Wechsel des Bedarfs muss sich nothwendig die Ertragssumme auch der einzelnen Steuern mit richten und demgemäss hat der Steuerfuss zu wechseln. Das wird bei den Quotitätssteuern leicht vergessen, durch das Repartitionssystem in Erinnerung erhalten: ein nicht unwichtiger finanzpolitischer Gewinn, — freilich nur, wenn man in der Praxis sich nicht verleiten lässt, wie es vielfach geschehen ist (französische Grundsteuer, preussische u. a. m.), das Steuercontingent für zu lange Perioden, eventuell selbst zunächst für unbestimmte Zeit „endgiltig" festzustellen. Das war auch der Uebelstand bei den ständischen Steuercontingenten im früheren Territorialsteuerwesen.

b) Die Finanzverwaltung wünscht mit Recht feste Steuersummen der einzelnen Steuern, um die möglichst gesicherte Ordnung in der Finanzwirthschaft zu erhalten. Das Repartitionssystem bietet dafür die beste Garantie, wie anderseits für folgenden Punct: das Interesse einer wirksamen, namentlich parlamentarischen Finanzcontrole verlangt nemlich ebenfalls feste, nicht ins Beliebige durch den Druck der Steuerschraube und durch die wirthschaftliche Entwicklung des Landes, die Vermehrung der Bevölkerung höher anwachsende Steuersummen.

Dabei wird die Regierung leicht gegen das wahre politische und finanzielle Interesse zu unabhängig und droht die Prüfung der Ausgaben, namentlich neuer und vermehrter, für welche die Deckungsmittel nun schon im Zuwachs der bestehenden Steuern vorhanden sind, an Ernst und Gründlichkeit zu verlieren. Die „Contingentirung" besonders gewisser Einkommen-, Vermögens- und Ertragssteuern, dieselbe

Digitized by Google

oder eine ähnliche Einrichtung bei den Verbrauchs- und Verkehrssteuern, z. B. in der Weise, dass bei dem auf Grund bestimmter fester Steuersätze wachsenden Ertrag im Falle der Ueberschreitung einer gewissen Summe entweder eine neue gesetzliche Regelung der Steuersätze oder eine im Voraus bestimmte Reduction derselben oder eine angemessene Ermässigung gewisser directer Steuern erfolgen muss —, eine solche Einrichtung ist daher dem Wesen des constitutionell-monarchischen Staats ganz angemessen und kann finanzpolitisch empfehlenswerth sein.

c) Das Repartitionssystem ruft in höherem, aber ganz berechtigtem Maasse das Interesse der Steuerpflichtigen selbst an einer richtigen, gleichmässigen Vertheilung der Steuerlast wach und bietet auch dadurch wieder eine Garantie mehr für die richtige Feststellung der Steuersätze.

Denn da es sich hier um Vertheilung einer festen Steuersumme auf gesetzlich bestimmte Steuersubjecte bez. Objecte handelt, so hat jeder einzelne Steuerpflichtige ein directes Interesse für sich selbst daran, dass alle Steuersub- und objecte vollständig und richtig ermittelt und mit den richtigen Sätzen getroffen werden. Jede Auslassung, jede zu niedrige Belegung eines Einzelnen führt nothwendig zu einer höheren Belastung der Uebrigen. Eine gegenseitige Controle, eine Hilfsleistung der Steuerpflichtigen bei der Steuerumlegung u. s. w. wird so für Jeden räthlich, wie sich namentlich bei der Repartition von Gesammtsteuerschuldigkeiten kleiner Kreise, der Gemeinden, der berufsgenössischen Steuergesellschaften zeigt. Bei der Quotitätsbesteuerung hat der Einzelne an der richtigen Besteuerung des Anderen kein unmittelbares Interesse. Man könnte vielleicht hie und da sittliche Bedenken gegen diese Folgen der Repartitionsbesteuerung hegen, weil Missgunst, Neid, Concurrenz, Bosheit u. s. w. hier leicht eine Rolle spielen. Aber gegenüber einer öffentlich-rechtlichen und sittlichen Pflicht, wie der Steuerpflicht, deren geordnete Erfüllung Seitens aller Glieder der Staatsgemeinschaft die Voraussetzung des Gedeihens der letzteren ist, kann die gegenseitige Wachsamkeit darüber, dass Jedermann dieser Pflicht richtig nachkomme, doch an sich nur als berechtigt bezeichnet werden. Ich stimme daher im Ganzen v. Hock in seinem oben erwähnten günstigen Urtheil über das Repartitionssystem bei, — auch trotz der Bedenken, die sich bei der practischen Durchführung, so in Frankreich, gezeigt haben, aber nicht das System als solches, sondern dabei nebenlaufende Um- und Uebelstände betreffen (s. Fin. III, S. 425).

§. 303. — 2. Feststellung der Steuersätze bei den indirecten, den Verkehrs- und Verbrauchssteuern.

Bei diesen Steuern, von welchen die genannten beiden Arten „indirecte" im zweiten, administrativ-technischen, die Verbrauchssteuern zugleich regelmässig auch im ersten, im Sinne vom Steuerzahler zu überwälzender Steuern sind, hat man es unmittelbar gewöhnlich nur mit Quotitätssteuern zu thun.

Darin liegt verglichen mit den erwähnten anderen Steuern wieder ein Mangel dieser beiden Steuergattungen. Einer „Contingentirung" der Steuererträge, so dass bei höherem Ertrage Ermässigungen der Steuersätze dieser oder anderer Steuern, bei geringerem Ertrage entsprechende Erhöhungen dieser Sätze eintreten müssen, steht aber an sich nichts im Wege. Ja, dieselbe hat ihre Vortheile, ebenso wie bei den directen Steuern. Die erwähnten neueren bezüglichen Versuche in der Zuckerbesteuerung liefern ein Beispiel, wie man hier das Contingentirungsprincip einrichten kann.

Der Gesetzgeber muss hier die Steuersätze nun für jedes Object, bez. jede Steuereinheit selbst nach seinem Ermessen festsetzen, rationeller Weise in Gemässheit der Grundsätze, welche für die

Digitized by Google

Einrichtung der Verkehrs- und Verbrauchssteuern maassgebend sein sollen (§. 229, 286 ff.) und mit steter Rücksicht auf die Gestaltung des ganzen Steuersystems.

Denn von diesem, besonders von den Arten der Ertrag-, Einkommen- und Vermögensteuern, von der Höhe der Steuerfüsse derselben u. s. w. hängt es mit ab, ob und welche und wie hohe Verkehrs- und Verbrauchssteuern zulässig sind. Da man hier bei ganz neuen Steuern und bei Reformen in den alten, namentlich bei Veränderungen der Steuersätze mit vielen unbekannten oder unsicheren Factoren rechnet, in Bezug auf den schliesslichen Ertrag der Steuern so wie auf ihre Einwirkung auf die steuerpflichtigen Subjecte und Objecte, so werden öfters Tarifexperimente und Provisorien in den Tarifen empfehlenswerth sein, um nach dem Erfolge auch in kürzeren Perioden Aenderungen vorzunehmen (§. 69).

Die weiteren Fragen der Steuerverwaltungstechnik beziehen sich auf die Steuertarife und auf die Feststellung der Steuersätze als Werth- oder als specifische Sätze.

S. besonders v. Hock, öffentliche Abgaben S. 131 ff. Ueber die Terminologie oben §. 90. Ob und wie weit die „indirecten" Steuern mit Neumann und mit der französischen Praxis, kurzweg als „Tarifsteuern", im Unterschied von den „directen" Steuern als „Katastersteuern", aufgefasst oder selbst definirt werden dürften, ist oben in §. 98—100 erörtert, aber diese Auffassung dort nicht ganz angenommen worden (S. 243).

a) Förmliche Tarife sind bei den „indirecten" Steuern, bei den Verbrauchssteuern, namentlich bei den Zöllen, mitunter auch bei den inneren Accisen, besonders den Thorsteuern, auch, in geringerem Umfang, bei anderen (Zucker, Tabak), sodann bei den Verkehrssteuern in Stempelform (Stempeltarife) und in Form von Register- und Eintragungsabgaben, aber auch bei Erbschaftssteuern, directen Gebrauchs- und Luxussteuern u. dgl. meistens wegen der Zahl und Verschiedenheit der Steuereinheiten und Steuersätze zu bilden.

Je complicirter namentlich die Bezollung ist, je mehr Stufenzölle für verschiedene Sorten und Qualitäten einer Waare eingerichtet werden (feinere Schutzzölle, z. B. Gespinnste, Gewebe), eine desto schwierigere, aber auch nicht unwichtige Sache ist alsdann schon die formelle Anordnung des Tarifs für den practischen Gebrauch.

Grosse „amtliche Waarenverzeichnisse" müssen dann hinzu kommen, um die richtige Rubricirung jeder Waare unter die gesetzliche Tarifposition und den betreffenden Tarifsatz sicher zu stellen. Leichte und bequeme Uebersicht bleibt immer für das Publicum und für die Steuerverwaltung ein wichtiges Desiderat in Betreff des Tarifs. Aber complicirte Zolltarife mit zahlreichen und abgestuften Schutzzöllen und Stempel- und ähnliche Tarife bieten hier viele Schwierigkeiten.

Man unterscheidet bei diesen Tarifen den alphabetischen und den systematischen.

Jener empfiehlt sich wohl namentlich bei einer kleineren Zahl nicht allzu zahlreich abgestufter Tarifsätze, so bei einem reinen Finanzzollsystem. Der systematische eignet sich mehr für ein verwickelteres Zoll-, Thorsteuer-, dann auch für ein Stempel-

Digitized by Google

system, z. B. bei zahlreichen, vielfach abgestuften Schutzzöllen, bei einem mannigfaltigen Thorsteuertarif, bei feinerer Unterscheidung der Rechtsgeschäfte, welche verkehrssteuerpflichtig sind, bei mannigfaltigen Stempeln (§. 72). Der heutige deutsche Zolltarif vom 15. Juli 1879 ist als alphabetischer Tarif kaum mehr zweckmässig. Ueber die ungeheuerliche Rubrik Nr. 25 „Material- und Specerei-, auch Conditorwaaren und andere Consumptibilien (sic!)" urtheilt v. Hock S. 133 sehr richtig.

b) Werth- und specifische Steuersätze.

Der streng rationelle Steuersatz für Waaren, welche in der Form von Zöllen oder inneren Steuern einer Verbrauchsbesteuerung unterliegen, ist der Werthsteuersatz, also beim Zoll der Werthzoll: eine Quote (Procentsatz) von dem nach gesetzlicher Vorschrift ermittelten Werth. Der Werthsteuersatz allein entspricht bei den Finanzzöllen wie den Schutzzöllen und den inneren Verbrauchssteuern dem Princip der Gleichmässigkeit, weil er allein ein genau richtiger Qualitätsfuss ist (§. 273) und bei Schutzzöllen ausserdem dem Zweck, welchen man bei diesen in wirthschaftspolitischer Hinsicht verfolgt. Aber die practischen Schwierigkeiten einer sicheren Durchführung dieser Werthbesteuerung sind in der Regel sehr gross, so dass man meistens besser daran thut, öfters genöthigt ist, sich mit sogenannten specifischen Steuer- und Zollsätzen zu begnügen.

α) So namentlich bei den inneren Verbrauchssteuern.

Hier hat sich nur ausnahmsweise bei Steuerformen im Anschluss an die private Production eine Werthbesteuerung möglich erwiesen (französische Weinbesteuerung, sogenannte Detailgebühr, Fin. III, §. 257). Die Ermittlung der richtigen Werthe, die Sicherung vor Hintergehungen ist zu schwierig, die Controle zu lästig für alle Betheiligten.

Bei Thoraccisen u. dgl. mit Werthsteuersätzen würden die Schwierigkeiten, Unsicherheiten und Verkehrsbelästigungen nach der Natur der meisten hier besteuerten Artikel noch grösser sein als bei den Zöllen.

Nur die Monopolisirung gestattet bei der inneren Verbrauchsbesteuerung die rationellere Werthbesteuerung, wie schon früher mehrfach hervorzuheben war.

β) Bei den Zöllen ist in grösserem Umfang von dem Werthzoll Gebrauch gemacht worden, namentlich bei Schutzzöllen.

Früher vielfach, bis in neuere Zeit z. B. in Frankreich (Fin. III, §. 315 ff.), noch jetzt in Nordamerica; einzelne Fälle kommen auch in Tarifen vor, welche sonst vornemlich specifische Sätze haben. Aber auch hier ergeben sich doch bei den meisten Artikeln überwiegende Bedenken und in manchen Ländern gestatten die Verkehrsverhältnisse den Werthzoll vollends nicht wohl. Man muss gewöhnlich die eigenen Angaben des Steuerpflichtigen mit gewissen Cautelen gegen die niedrige Bewerthung zu Grunde legen. Das Interesse des Pflichtigen ruft hier grosse Versuchungen wach. Die amtlichen Beglaubigungen des Werths durch Atteste der Heimathsbehörden des Productionsorts, die consularischen Certificate schaffen grosse Belästigungen und doch keine ausreichende Sicherheit für richtige Werthangaben. Die Zollbeamten bedürfen einer grossen Waaren- und Marktkenntniss, um nicht getäuscht zu werden. Eine Gleichmässigkeit der Bezollung in verschiedenen Zollämtern ist schwer zu verbürgen. Bestechungen des Zollpersonals drohen leicht. Eidesstattliche Versicherungen der Steuerpflichtigen sind vollends in diesen Dingen sehr misslich. Betreffende Vorschriften führen leicht zum förmlichen Ueberwuchern falscher Eide (Nordamerica, „Zollhauseide"). Auch die ehrlichen Geschäftsleute unterliegen grossen Nachtheilen bei der Unsicherheit

Digitized by Google

der Bewerthung, den Schwankungen der Preise, bei dem etwaigen Vorkaufsrecht der Beamten in Bezug auf die vermeintlich zu niedrig declarirten Waaren. Ein solches Vorkaufsrecht, wobei dann die Waare zum Declarationspreise mit einem mässigen, den Handelsgewinn darstellenden Zuschlage (z. B. 5—10 %) übernommen werden darf, giebt anderseits der Verwaltung doch kein genügendes Mittel, richtige Declarationen herbeizuführen, in die Hand. Denn seine Geltendmachung ist mit zu vielen Gefahren und Mühen verbunden (s. über Frankreich Fin. III, S. 811). Je mehr sich der Verkehr decentralistisch auf eine grosse Reihe von Zollämtern zersplittert (Deutschland im Vergleich mit England, Frankreich), desto misslicher und desto ungleichmässiger wird die Werthbezollung. Die Beschränkung der Einfuhr auf eines oder wenige Hauptämter, wo das sachkundigste Personal ist, belästigt wieder den Verkehr, vertheuert ihn und wirkt für die einzelnen Landestheile nicht gleichmässig (Pariser Zollamt in Frankreich, Fin. III, S. 811). Kommt ein unzuverlässiges Beamtenpersonal, eine ohnehin laxe geschäftliche Moral in den Geschäftskreisen hinzu, so drohen schlimme Uebelstände einzureissen (Nordamerica).

Man muss deshalb nothgedrungen in der Regel die inneren Verbrauchssteuersätze und die Zoll- und Thorsteuersätze als sogenannte specifische feststellen, d. h. nach gewissen Einheiten des Maass- und Gewichtssystems, nach dem Volumen, dem Flächenmaass, vor Allem nach dem Gewicht, als Gewichtszölle u. s. w., ungefähr so hoch als der richtige Werthzoll sein sollte. Leichtere und sicherere Anwendung dieser Zölle für den Verkehr und Seitens der Beamten ist hierbei der steuertechnisch bedeutungsvolle Gewinn. Die grosse neue Schwierigkeit liegt hier nur in der Berücksichtigung der Sorten und Qualitäten jedes solchen Artikels, welcher erhebliche Unterschiede in dieser Hinsicht hat, wie gerade die wichtigsten Finanzzölle (Kaffee, Thee, Zucker, Wein, Tabak) und wie nicht minder wichtige Schutzzölle (Gespinnste, Gewebe, Metallarbeiten u. a. m.). Eine Abstufung der Sätze danach oder ein „Qualitäts-(Sorten-)Fuss" ist principiell wieder geboten, practisch in der Regel aber bei eigentlichen Finanzzöllen und inneren Verbrauchssteuern höchstens in einzelnen Fällen und in geringem Maasse (Zucker), meistens gar nicht möglich und auch bei Schutzzöllen, wenn auch eher ausführbar, doch wiederum mit vielen Umständen, Controlen, steuertechnischen Schwierigkeiten, ähnlich, wenn auch nicht in demselben Maasse wie der Werthzoll selbst, verbunden.

Denn die Merkmale der Unterscheidung sind nicht einfach, die Beamten zur Anlegung der Qualitätssätze nicht immer sachkundig genug, Betrügereien drohen wieder zu leicht, überhaupt stellen sich viele ähnliche Schwierigkeiten wie bei der Werthbesteuerung ein. Etwas günstiger liegt die Sache bei den Schutzzöllen auf Fabrikate und Halbfabrikate, wo eine rationelle Abstufung der specifischen Zölle leichter ist, weil sich sicherere Unterscheidungsmerkmale der Qualitäten u. s. w. nach technischen Momenten eher angeben und in der Praxis durchführen lassen. Aber auch hier muss man sich mit einem gewissen Maasse der Abstufung, das an sich, nach der Werthdifferenz, noch nicht genügt, begnügen und selbst dabei kommen wieder manche neue Schwierigkeiten und Uebelstände zum Vorschein. Namentlich wird auch hier die ganz gleichmässige Behandlung der Waaren an verschiedenen Aemtern nicht

Digitized by Google

so leicht sicher gestellt werden können oder man muss wiederum in verkehrstörender und vertheuernder Weise die Verzollung nur in gewissen Aemtern mit einem specifisch ausgebildeten und geübten Personal zulassen. Das wurde z. B. gleich bei den neuen erhöhten und genauer abgestuften Zöllsätzen auf Baumwoll- und Leinengarn im deutschen Zolltarif von 1879, Gesetz vom 15. Juli 1879 §. 3, vorgesehen.

c) Von noch weiteren Schwierigkeiten und Mängeln bei der Besteuerung nach specifischen Steuersätzen sind noch folgende beiden hervorzuheben (vgl. §. 275, 276).

α) Bei ein und derselben Waare im Zustand des Rohstoffs, des Halb- und des Ganzfabrikats (Tabak, Zucker, — industrielle, beschutzzollte Producte) ergeben sich wieder Schwierigkeiten, die betreffenden specifischen Steuer- und Zollsätze und die etwaigen Rückvergütungen bezahlter Abgaben für ins Ausland ausgeführte Erzeugnisse, in richtiges Verhältniss zu einander zu bringen.

Schon weil man sich dabei an technisch-ökonomische Durchschnittsverhältnisse halten muss, kann man keine genaue Richtigkeit der Sätze erzielen. Daraus entstehen aber nachtheilige Folgen für die Finanzen oder für die betheiligten Productionszweige. Die Einfuhr einer Waare (Zucker) wird z. B. in derjenigen Verarbeitungsstufe begünstigt, wo sie den geringsten Zollsatz zahlt: alles Consequenzen des ganzen Systems der Verbrauchssteuern, der Besteuerung beim Producenten und im Transport (Grenzpassage), der specifischen Zoll- und Steuersätze. Man kann hier nach den Fortschritten der Technik und nach den gemachten Erfahrungen wohl allmählich Manches verbessern. Das Einzelne wird sich ganz nach den technischen, den Productions- und Absatzverhältnissen jedes einzelnen Artikels richten. Aber die meisten der angedeuteten Mängel möchten sich besten Falls nur vermindern, selten ganz beseitigen lassen.

β) Ganz besondere Schwierigkeiten macht hier eine richtige Feststellung der Steuersätze bei solchen inneren Verbrauchssteuern, welche, statt in der Form der reinen oder wahren „Fabrikatsteuer" nach dem fertigen Fabrikat, — d. h. allerdings streng genommen: nicht nur nach dessen Quantum, sondern auch nach dessen Qualität, eine vollends selten erreichte Besteuerungsmethode — vielmehr nach dem Rohstoff oder nach Betriebsverhältnissen der Production bemessen werden: Steuerformen, welche namentlich bei einigen der wichtigsten dieser Steuern, auf Bier, Spiritus und Branntwein, Zucker, Tabak vielfach üblich sind und nicht selten gewisse steuertechnische und productionstechnische Vorzüge bieten (§. 145).

Die verschiedenen Qualitäten des Rohstoffs, nach Ort und Zeit, die ungleiche betriebstechnische Entwicklung der einzelnen Unternehmungen und manches Andere bewirken, dass der nemliche Steuersatz des Rohstoffs u. s. w. das fertige Product bei den verschiedenen Fabrikanten ganz verschieden trifft und überhaupt nach den technischen Fortschritten in der Gewinnung der geeignetsten Rohstoffe und in der Fabrikation niemals ein ganz feststehendes, z. B. das vom Gesetzgeber in Aussicht genommene Verhältniss zu demjenigen Steuersatz hat, mit dem man eigentlich das Fabrikat zu treffen beabsichtigt. Nicht einmal die Besteuerung des Rohstoffs nach einem Qualitäts-

Digitized by Google

steuerfuss (Tabak! Zuckerhaltigkeit der Rüben) pflegt wegen der oben angedeuteten Schwierigkeiten statt zu finden.

Als Ziel muss daher bei diesen Steuern die Fabrikatsteuer hingestellt werden, womöglich, wenn nicht in Verbindung mit einer, hier wieder besonders schwierigen Werthbesteuerung, so doch mit einem Qualitätssteuerfuss, namentlich für Zucker, Tabakfabrikate. Aber die Wahl dieser an sich richtigsten Steuerform setzt eine Entwicklung der Steuertechnik, zum Theil auch der Productionstechnik voraus und ist ausserdem an Bedingungen der Wirthschaftsentwicklung gebunden, welche nicht immer vorhanden sind und sich nicht stets beschaffen lassen. Daher muss man wiederum öfters bei unvollkommeneren Besteuerungsmethoden verbleiben, dann aber auch jene misslichen Consequenzen der rohen specifischen Steuer- und Zollsätze hinnehmen, namentlich bezüglich der an sich gar nicht gewollten Begünstigung der wohlhabenderen Classen (§. 273).

Zweiter Hauptabschnitt.

Die Ausführung der Besteuerung.

1. Abschnitt.

Die Veranlagung der Steuern oder die Ermittlung der Thatsachen zur Feststellung und Bemessung der Steuerschuldigkeiten.

§. 304. Einleitung. Die oben unterschiedenen vier Aufgaben der Steuerverwaltung zur Ausführung der Besteuerung — Veranlagung, Erhebung, Controle, Steuerstrafwesen (§. 245) — specialisiren sich wieder nach dem Wesen der Steuergattungen und jeder einzelnen Steuer. Dabei ist hier näher anzuknüpfen an die Unterscheidung der Steuern in die beiden grossen Gruppen der „directen“ und „indirecten“ im administrativ-technischen Sinne dieser Ausdrücke. Eine Unterscheidung, welche sich gerade hier allerdings von weittragender Bedeutung erweist, wobei aber immer der eigenthümlichen Mittelstellung der „an den Productionsbetrieb sich anschliessenden“ inneren Verbrauchssteuern gebührende Rücksicht zu schenken ist.

S. oben §. 98—100. Gerade die Wichtigkeit dieser Unterscheidung für diese Fragen der Steuerverwaltung und Technik hat mich mit bestimmt, diesen Sinn den Ausdrücken unterzulegen. Im Wesentlichen hatte ich die Unterscheidung selbst übrigens schon in der 1. Auflage (S. 606 ff.) ebenso gemacht, trotz der dortigen Ablehnung der Namen „directe“ und „indirecte“ Steuern dafür. Die Begründung der Beibehaltung dieser Ausdrücke zugleich im älteren Sinne, als „nicht zu überwälzender“ und „zu überwälzender“ Steuern ist in §. 97 ff., 100 gegeben worden. Ich bleibe dabei, ob-

Digitized by Google

wohl ja die Benutzung solcher Ausdrücke als technischer in einem Doppelsinn manches Missliche hat, wie sich im vorigen Abschnitt auch mehrfach ergab. Das ist aber ein geringerer Uebelstand, als die Einführung neuer, ganz ungebräuchlicher Ausdrücke oder als das völlige Fallenlassen der einen oder der anderen Bedeutung, wie es in verschiedener Weise die Aelteren, so Rau, und Neuere, wie Neumann, thun.

Auch die Steuerform des Monopols steht vielfach anders als die sonstige Verbrauchsbesteuerung, nemlich die Grenzzölle und die Thoraccisen, da. Wo z. B. beim Tabakmonopol wie üblich der Tabakbau Privaten überlassen ist, da ergeben sich für die Verwaltung diesen Tabakproducenten gegenüber wieder in einigen wesentlichen Puncten, besonders in Bezug auf die Ermittlung der Steuersub- und objecte, ähnliche Aufgaben wie bei den Ertragssteuern und wie bei den in diesem Puncte den letzteren nahe stehenden, sich unmittelbar an den Productionsbetrieb einzelner privater Unternehmungen anschliessenden Verbrauchssteuern.

Die folgende Untersuchung zerfällt daher insbesondere in Betreff der in diesem Abschnitt zu behandelnden Veranlagung der Steuern in diejenige bezüglich der directen und der indirecten Steuern in dem oben in §. 98 festgestellten Sinne, welcher hier genau nach seiner früheren Erläuterung in Betracht kommt.

Jenes sind demnach nemlich Steuern, welche nach feststehenden oder als feststehend geltenden und regelmässig auch wirklich einigermaassen feststehenden und deshalb im Voraus ermittelbaren Thatsachen, daher vornemlich nach Katastern, dieses, die indirecten, sind Steuern, welche nach einzelnen wechselnden, vorübergehenden, mehr oder weniger zufälligen, deshalb nicht im Voraus zu ermittelnden Thatsachen, im Falle des Eintritts nach Tarifen, veranlagt und erhoben werden. Die hier zu betrachtenden directen Steuern sind namentlich die Schatzungen, die Steuern auf den berufsmässigen Erwerb, also die Subject-, Personal-, Einkommen-, sowie die Object-, Ertrags-, Realsteuern, ferner die Steuern auf den Besitz, die Vermögens-, directen Gebrauchssteuern. Die hierhergehörigen indirecten Steuern sind vornemlich die Zölle, besonders die Einfuhrzölle, die Thorsteuern, in gewissen Fällen die sonstigen inneren Verbrauchssteuern, ferner die Verkehrssteuern (Stempel-, Registerabgaben), die Erbschaftssteuern, Spielgewinnsteuern, in gewissen Fällen die Conjuncturengewinnsteuern. Zwischen beide Gruppen der directen und indirecten Steuern in diesem Sinne, mit beiden Einiges gemeinsam habend, stellen wir die inneren Verbrauchssteuern, welche sich an den Productionsbetrieb anschliessen.

Hier in der allgemeinen Steuerlehre erfolgt absichtlich eine Beschränkung der Erörterung bloss auf das jede dieser grossen steuertechnischen Gruppen Eigenthümliche, unter Exemplification an den Hauptarten jeder Gruppe. Weiteres über letztere und insbesondere über die einzelnen zu einer Hauptart gehörenden Steuern ist der speciellen Steuerlehre vorzubehalten.

I. — §. 305. Die Veranlagung der directen Steuern.

Die Aufgabe der Veranlagung aller Steuern lässt sich wieder in eine dreifache, nemlich in Bezug auf die Steuersubjecte, die Steuerobjecte und die Steuersätze, gliedern. Jede dieser drei Specialaufgaben gestaltet sich vor Allem nach den grossen Steuergruppen, den directen, indirecten Steuern u. s. w., verschieden. Wir behandeln sie jetzt zunächst für die directen.

A. Feststellung der Steuersubjecte.

Hier concurriren drei Methoden, die amtliche Nachforschung nach den Subjecten jeder betreffenden Steuer, die Verpflichtung dritter Personen, gewisse (unbedingt oder

Digitized by Google

eventuell) Steuerpflichtige bei der Steuerbehörde (bez. der als solche fungirenden Verwaltungsbehörde) behufs Steuerveranlagung anzumelden („Meldangabe“ in diesem Sinne) und die Verpflichtung der Steuersubjecte selbst zur eigenen Anmeldung behufs ihrer Veranlagung für die Steuer. Alle drei Methoden lassen sich mit einander verbinden.

Die erste kann aber bei einigen Steuern, den Personalsteuern, auch allein benutzt werden, namentlich wenn ein polizeiliches Meldewesen für die Zwecke der inneren Verwaltung schon besteht, dessen Ergebnisse hinlänglich zuverlässig erscheinen (vgl. Grundlegung, Abschnitt vom Zugrecht, besonders 2. A. S. 448); auch wohl, wo durch häufigere zuverlässige Volkszählungen in kürzeren Perioden eine genügende Feststellung des Personalbestands der Bevölkerung erfolgt. Ein polizeiliches Meldewesen wird regelmässig eine Meldepflicht bestimmter dritter Personen, wie der Hauseigenthümer, Vermiether, Herbergswirthe u. dgl. m., in Bezug auf die bei ihnen wohnenden, einziehenden, übernachtenden Personen enthalten. Wo es fehlt kann die zweite Methode auf Grund solcher Meldepflicht derselben Personenkategorieen eintreten, mit entsprechender Haftbarkeit der Meldepflichtigen für unterbliebene oder falsche Personalmeldungen, und zwar gerade hier mit einer Haftbarkeit, welche das fiscalische Interesse an richtigen und vollständigen Meldungen sichert. Die dritte Methode kann dann noch weiter concurriren, wird aber meist die zweite zur Vorbedingung haben. Wo eine Anmeldepflicht in Steuersachen vorgeschrieben ist, muss zur Controle eine amtliche Nachforschung nebenher gehen oder folgen.

Im Uebrigen sind hier die Personal- und gewisse „Object“steuern zu unterscheiden.

1. Für Personalsteuern wie die allgemeinen Einkommen- (einschliesslich der Classen-), Vermögenssteuern muss man nach den genannten Methoden vor jeder Thätigkeit in Bezug auf die Ermittlung der Steuerobjecte die Thatsachen sammeln, um allgemeine Steuerlisten oder Steuerrollen, d. h. namensweise amtliche Verzeichnisse aller Steuersubjecte herzustellen: eine ziemlich schwierige Aufgabe.

Ausdrücklich mit für diesen Zweck kann der polizeiliche Meldezwang für Dritte und für die Betreffenden selbst bestehen, oder ein specieller für die Besteuerung eingeführt werden, für alle Ab- und Zugänge von Individuen in der Ortsbevölkerung, allen Wohnungswechsel im Orte. Da aber hier wie auch bei dem für sonstige Verwaltungszwecke allein bestehenden Meldezwang, gerade um sich der Steuer zu entziehen und aus mancherlei anderen Gründen, schon aus Nachlässigkeit, viele Personen nicht an- und abgemeldet werden, so müssen die Lücken und Irrthümer (bei unterlassenen Abmeldungen) durch amtliche Controle ergänzt und Strafen für unterbliebene An- und Abmeldung angedroht werden. Bei voller Freizügigkeit, Wegfall des Passzwangs, bei heutigen Communicationsmitteln ergeben sich hier viele Schwierigkeiten für die Verwaltung in Betreff der Richtigstellung der Listen, auch nicht unbedeutende Kosten und für das Publicum manche wirkliche oder nach den Ansichten der Leute einmal unangenehme Belästigungen. (Vgl. Grundlegung §. 237 und über die preussischen Schwierigkeiten bei der Classensteuer eb. 2. Aufl. S. 458, Note 10.)

Das spricht, neben Anderem (§. 263), mit dafür, die „kleinen Leute“, bei denen es sich doch wesentlich nur um niedrige Personalsteuersätze handelt, von solcher directen Besteuerung auch aus steuertechnischen Gründen zu befreien.

Digitized by Google

Die Steuerhaftung der Gemeinde für eine bestimmte Steuersumme (§. 301) kann zwar das fiscalische Interesse sicher stellen, aber hat gerade bei einer directen Besteuerung der unteren Classen andere Bedenken und führt fast nothwendig zu einem höchst lästigen System des Passzwangs selbst für „Inlandspässe" (russische Bauernpässe), um die Abwesenden mit zur Tragung der communalen Steuerlast heran zu ziehen. Beginnt man mit Personalsteuern erst bei einer etwas grösseren Höhe des Einkommens und des Vermögensbesitzes, was bei verbreiteten hohen Verbrauchssteuern auch principiell richtig ist, so entfallen viele Schwierigkeiten. Denn die Zahl der Steuerpflichtigen wird dann sofort viel kleiner, in einem grossen Staate um Millionen Censiten, und man hat es dann nur noch mit Personen zu thun, deren Einkommen- und Vermögensverhältnisse schon wegen der grösseren Höhe des Einkommens und vielfach auch wegen der Natur des Besitzes offenkundiger sind und leichter, wenigstens in Betreff der Existenz selbst (im Unterschied von der Höhe) ermittelt werden können.

Ein Beispiel aus Preussen: im Jahre 1876 Zahl der zur Classensteuer veranlagten Censiten (Einzelnsteuernde und Haushaltungsvorstände) 4,998,228; davon in der 1. Stufe (muthmaassliches Einkommen von 420—660 M., zu 3 M. Jahressteuersatz) 2,507,853, in der 2. Stufe (660—900 M., Steuersatz 6 M.) 1,136,109, in der 3. Stufe (900 bis 1050 M., 9 M. Steuersatz) 344,840, in der 4. Stufe (1050—1200 M., 12 M. Steuersatz) 320,980, in der 5. Stufe (1200—1350 M., 18 M. Steuersatz) 182,573, in der 6. Stufe (1350—1500 M., 24 M. Steuersatz) 131,420 Personen u. s. w. Also in diesen 6 Stufen bis 1500 M. Einkommen 4,623,775 Censiten, in allen übrigen nur 374,453.

2. Bei den directen Steuern auf bestimmte einzelne Objecte, bez. auf den Besitz von solchen oder auf den Ertrag bestimmter einzelner Ertragsquellen oder auf den Betrieb gewisser Gewerbe, die Ausübung gewisser Berufe und den Einkommenbezug daraus, daher bei den eigentlichen Ertragssteuern, den directen Luxus- und ähnlichen Steuern, dann auch bei den zum Zweck der Verbrauchsbesteuerung dienenden Steuern, welche sich an inländische Gewerbebetriebe und Productionen anschliessen und ebenfalls schon mit hierher gehören, — man könnte diese alle in einem ähnlichen, nur etwas weiteren Sinne als in dem früher (§. 217) gebrauchten, als „Objectsteuern" (allenfalls ähnlich als „Real"steuern) zusammenfassen und dann den „Personalsteuern" gegenüber stellen — verbindet sich die Ermittlung der Thatsachen zur Feststellung der Steuersubjecte von vorneherein unmittelbar mit derjenigen zur Feststellung der Steuerobjecte. Denn der betreffende „Besitz" u. s. w. bedingt ja hier erst die subjective Steuerpflichtigkeit. Die Ermittlung der Steuerobjecte wird hier in der Regel der vorausgehende administrative Act sein. Daher wird die Ermittlung der Subjecte und Objecte zusammen unten in §. 307 behandelt.

Uebrigens bestehen hier Verschiedenheiten bei den einzelnen Ertragssteuern. Bei der Leihzins- oder Kapitalrentensteuer wird z. B. ein Anmeldezwang der Steuerpflichtigen der Declaration (oder behördlichen Schätzung) des Steuerobjects vorangehen oder beides verbunden werden müssen, da hier nicht, wie bei anderen Ertragssteuern, „notorische Thatsachen" vorliegen.

Digitized by Google

Vergleicht man die ganze Verwaltungsaufgabe der Ermittlung der Steuersubjecte bei den directen Steuern mit der gleichen Aufgabe bei den indirecten, so besteht ein vielfach zutreffender allgemeiner Unterschied darin, dass dort das „Ob?" der Steuerpflichtigkeit leichter festzustellen ist, weil eben meist nur „notorische Thatsachen" zu constatiren sind, das „Wie viel?" der Schuldigkeit schwieriger; umgekehrt bei vielen indirecten Steuern. Diese verschiedene Sachlage zeigt sich im Ganzen Einsteuerungsverfahren und in der Organisation des Steuerbehördenwesens, sowie im Control- und Strafwesen beider Steuerkategorieen von Einfluss und erklärt die Verschiedenheiten der Einrichtung mit.

B. — §. 306. Feststellung der Steuerobjecte.

1. Bei den Personalsteuern handelt es sich hier jetzt — soweit nicht reine Kopf- und Familiensteuern in Frage stehen, wo Steuersubject und Steuerobject zusammenfällt, die Aufnahme des Personenstands daher gleichzeitig zu der Feststellung der Steuerobjecte dient — meistens um die Ermittlung der ungefähren Steuerfähigkeit und um die Auflegung danach abgestufter Steuersätze auf die betreffenden Steuersubjecte („Classensteuern") oder um die genauere (wenn auch nicht nothwendig völlig genaue) ziffermässige Ermittlung der Höhe und eventuell auch der Art des Einkommens (Arbeits-, Renten-, gemischtes Einkommen) und bei Vermögenssteuern der Höhe und eventuell ebenfalls der Art des Vermögens (eigentliche — nominelle — Einkommen- und Vermögenssteuern). In beiden Fällen kann man wieder die drei Methoden der blossen amtlichen Nachforschung, der Verpflichtung dritter Personen zu Angaben über andere („Meldangabe" in diesem Sinne) und der Verpflichtung der Steuersubjecte selbst zu den bezüglichen Anmeldungen und Angaben über ihre eigene Steuerpflicht, bez. ihre Steuerobjecte unterscheiden und anwenden.

a) Bei den Classensteuern, — und zwar um so mehr, je tiefer dieselben bis in die ärmere Bevölkerung herabgehen und je fester nach Recht und Sitte noch berufs- und gesellschaftsständische Ordnungen im Volk bestehen, desto mehr — kann man sich vielfach an offenkundige oder an einfach zu constatirende Thatsachen halten, welche sich zugleich mit der Aufnahme des Personenstands, also der Steuersubjecte ermitteln lassen.

Auch hier liefert besonders die preussische Classensteuer, namentlich in den Einrichtungen bis 1851, bez. 1873 ein Beispiel. Vgl. darüber Hoffmann, Lehre von den Steuern, S. 140 ff.

Digitized by Google

Geht man mit diesen Steuern überhaupt, wie es unter unseren heutigen Verhältnissen zweckmässig ist, nicht über eine gewisse Bevölkerungsschicht mit einem mässigen Einkommen (c. 1500[—2000?] M. in Deutschland) hinaus, sondern verwandelt diese Steuern bei den Wohlhabenderen in eine eigentliche Einkommensteuer, so bedarf es kaum eines besonderen Zwangs der Steuerpflichtigen selbst zu Angaben über ihre „Einkommen- und Vermögensverhältnisse“ oder zu sogenannten „Declarationen“ („Fassionen“, Erklärungen, Bekenntnissen) darüber. Es genügt eventuell an dem persönlichen Meldezwang für diese Personen. Die amtlichen Steuerorgane und namentlich passend aus ortskundigen Mitgliedern der Communalverwaltung und der Communalvertretung, sowie aus Vertretern der Steuerpflichtigen selbst zusammengesetzte „(Veranlagungs-)Steuercommissionen“ können die richtige Feststellung der Steuerobjecte, bez. der „Einschätzung“ der Steuersubjecte in die „Classen“ auf Grund des gesammelten Thatsachenmaterials wohl allein schon leidlich zu Wege bringen. Ausserdem kann man sich der zweiten Methode, Angabepflicht Dritter, wie der Gehalte zahlenden Cassen, der Arbeitgeber u. s. w. über die Gehalts- und Lohnbezüge u. dgl. ihrer Angestellten, ihrer Arbeiter bedienen: eine Methode, welche zwar mehrfach, auch in den preussischen Steuerdebatten 1883 ff. angegriffen worden ist, aber m. E. kein durchschlagendes Bedenken gegen sich und gute Gründe für sich hat (vgl. im Finanzarchiv über diese „Meldangabe“ den Aufsatz von König und die zwischen ihm und Burkardt darüber dort geführte Controverse).

Ein Hilfsmittel der Controle gegen ungleichmässige und zu niedrige Einschätzungen liegt auch hier in der Oeffentlichkeit der Steuerlisten und in dem, freilich nicht allgemein empfohlenen, aber doch wohl zu gewährenden Rechte jedes Steuerpflichtigen, vermeintlich zu niedrige Einschätzungen Dritter beschwerdeführend zur Sprache zu bringen. Gegen zu hohe Einschätzung sind den Betroffenen auch hier Reclamationsrechte an höhere Instanzen zu gewähren.

b) Bei den Einkommen- (und ähnlich bei den Vermögen-) Steuern — je höher Einkommen und Vermögen werden und je mehr sie sich qualitativ differenziren, je beweglicher das ganze Wirthschaftsleben, je veränderlicher die Productionstechnik wird und je mehr das Princip des Individualismus in der wirthschaftlichen Rechtsordnung durchdringt, desto mehr, daher in steigendem Maasse im modernen Leben — bietet die ziffermässige Ermittlung der Höhe des Einkommens und Vermögens und die Feststellung der Art beider (bewegliches Kapital! Zinseinkommen!) grössere Schwierigkeiten.

Diese lassen sich auch unter der Voraussetzung eines entwickelten Ertragssteuersystems durch die Benutzung der Daten desselben, ferner durch das mitunter mögliche Zurückgreifen auf amtliche (gerichtliche) Register für gewisse Vermögensobjecte und Rechtsgeschäfte (Grund- und Hypothekenbücher) nicht genügend überwinden. Aus den Ertragssteuerkatastern gewinnt man wohl einige brauchbare Anhaltspuncte, aber bei der üblichen und in gewissem Umfang unvermeidlichen Einrichtung dieser Kataster keine hinreichenden Daten für die Bestimmung der Höhe des wirklichen Ertrags, welcher einem Rechts- und Wirthschaftssubject in einer bestimmten Zeit (der Gegenwart) als Einkommen zufliesst. Gewisse offenkundige Thatsachen, aus denen auf Höhe und Art von Einkommen und Vermögen zu schliessen ist — Lebensstellung, Beruf, Grund- und Hausbesitz, Gewerbebetrieb und in manchen Fällen Umfang desselben — liegen zwar auch hier vor oder lassen sich leicht ermitteln. Aber die unbekannte und besten Falls nur innerhalb sehr weiter Grenzen richtig zu schätzende und doch bei dieser Besteuerung wesentlichste Grösse bleibt die Höhe des Einkommens.

Diese Erwägungen führen zu dem Schluss, dass bei der Einkommen- und Vermögenssteuer die Methode der amtlichen Nachforschung allein zur sicheren Ermittlung der Thatsachen,

Digitized by Google

welche sich auf die Steuerobjecte beziehen, nicht ausreicht, — weder die Nachforschung durch Steuerorgane allein noch durch wie immer sonst zweckmässig, namentlich wieder aus Vertretern der Bevölkerung und der Steuerpflichtigen selbst zusammengesetzte Steuercommissionen. Vielmehr muss hier eine solche, an sich allerdings auch unentbehrliche amtliche Nachforschung in die zweite Linie treten und sich wesentlich auf eine Revision und Controle der in erster Linie obligatorisch zu fordernden eigenen Angaben der Steuerpflichtigen über die Höhe und die Art ihres Einkommens und Vermögens beschränken. Daher ist im Princip „Declarationszwang" zu verlangen und zwar directer, bei welchem die Angaben positiv vorgeschrieben werden und auch Jedermann ohne Weiteres, d. h. ohne vorausgehende Aufforderung, wenn sein Einkommen und Vermögen in die steuerpflichtige Grenze fällt, die Declaration einreichen muss; nicht nur ein indirecter Declarationszwang, wo die Unterlassung bloss mit gewissen Rechtsnachtheilen, z. B. dem Verlust des Reclamationsrechts, verbunden ist. Dabei ist auch die Angabe der einzelnen Kategorieen des Einkommens und Vermögens und der Werthhöhe jeder Kategorie zu fordern.

Indirecter Declarationszwang z. B. bei der Einkommensteuer im Königreich Sachsen; völlig fehlender Zwang in Preussen. In Folge dessen werden die Einkommen der wohlhabenderen Classen, zumal reines Renteneinkommen, auch gewerbliches, landwirthschaftliches nicht leicht richtig nach den gesetzlichen Sätzen (bis 3%) getroffen. Die von Sötbeer u. A. m. aufgestellten Statistiken des preussischen Volkseinkommens und seiner Vertheilung sind deswegen auch nicht genügend brauchbar, um einen richtigen Einblick in die Höhe, Anzahl und Vertheilung gerade der grösseren Einzeleinkommen zu gewähren. Der indirecte Declarationszwang reicht nicht aus, da der Verlust des Reclamationsrechts solange nicht genügend zu Declarationen anspornt, als, wie meistens, doch Wahrscheinlichkeit, fast Sicherheit besteht, ohne Declaration immer noch unter der wirklichen Höhe des Einkommens eingeschätzt zu werden.

Der Declarationszwang wird sich in der Regel auf genaue ziffermässige Angaben über Art und Höhe des Einkommens (bez. seiner Hauptbestandtheile) beziehen müssen. Doch sind mit Rücksicht auf fehlende genaue und richtige Buchführung, auf naturalwirthschaftliche Verhältnisse u. a. m. ausnahmsweise für gewisse Berufe, z. B. für den landwirthschaftlichen Selbstbetrieb, für gewisse Gewerbe statt der Angaben über Einkommen andere, so über Vermögen, Erträge, technische Hilfsmittel, Schuldverhältnisse zuzulassen und dann diese Angaben obligatorisch zu machen.

So lassen sich bekannte und zum Theil nicht unberechtigte Einwände der Landwirthe u. s. w. gegen Einkommendeclaration berücksichtigen.

Digitized by Google

Wenn man die kleineren Einkommen überhaupt von der directen Personalsteuer befreit oder sich dafür mit einer Classensteuer begnügt, so vermindern sich bei der dann viel kleineren Zahl der Censiten und da man es alsdann doch überwiegend mit wirthschaftlich höher stehenden Personen zu thun hat, manche sonstige Schwierigkeiten des Declarationszwangs.

Die „Meldangabe" Dritter über die Einkommenverhältnisse u. s. w. von Steuerpflichtigen kann übrigens auch hier wieder vorkommen und erscheint berechtigt. Nur wird sie sich, da man es bei diesem höheren Einkommen selten mit gewöhnlichen Arbeitern zu thun hat, mehr nur auf steuerpflichtige Beamte, dann aber auch auf Gläubiger, Pachtherren, Vermiether u. dgl. m. beziehen.

Mit dem Declarationszwang müssen dann verschiedene andere Grundsätze verbunden werden (§. 284), welche mit Ausnahme der zwei ersten auch bei den Classensteuern anwendbaren hier überhaupt allein in Frage kommen können: weitgehende und wirksame Oeffentlichkeit der Steuerlisten, Recht jedes Steuerpflichtigen, gegen vermeintlich zu niedrige Angabe eines Andern Einspruch zu erheben, strenge und hohe Strafen bei zu niedrigen Angaben, ernstliche Controle beim Erbgang von Amtswegen, auch unabhängig von den etwaigen Erbschaftssteuern, und nachträgliche hohe Defraudationsstrafe.

Ob man gleich von vorneherein, bei der Abgabe der Declaration, eidesstattliche Versicherungen verlangen soll, möchte ein fraglicher Punct bleiben, der mit nach Landesverhältnissen zu entscheiden wäre. Es erscheint für die Erreichung des Zwecks nicht unbedingt nothwendig und in sittlicher Hinsicht nicht unbedenklich, stets sofort zu diesem Mittel zu greifen. Anders liegt die Sache bei der Beweisführung in der Reclamationsinstanz, wo der Eid als eines der statthaften Bekräftigungsmittel auzusehen ist.

Erleichtert wird auch hier die Aufgabe, wenn solche Steuern als Repartitions-, nicht als Quotitätssteuern aufgelegt werden.

Denn dann besteht für jeden Steuerpflichtigen das unmittelbare Interesse, dass keine zu niedrige Angaben der Anderen vorkommen und in der richtigen Consequenz dieser Sachlage liegt wieder der Declarationszwang mit den genannten weiteren Grundsätzen. Die wesentliche Schwierigkeit der Repartitionsbesteuerung ist hier freilich nicht zu verkennen: man muss richtige Gesammtsteuerschuldigkeiten („Contingente") bilden, wofür die erforderlichen Anhaltspuncte zunächst fehlen oder die aus bisheriger Quotitätsbesteuerung entnommenen nicht genügen. Nach allgemeinen Erwägungen lässt sich wohl feststellen, welche Summe solcher Steuern das ganze Land aufbringen soll. Aber für die erste Vertheilung oder für die Bildung von Provinzial-, Kreis- und Gemeindequoten fehlt der richtige Vertheilungsschlüssel. An die Ergebnisse der Quotitätsbesteuerung kann man sich dafür nicht allein halten, weil diese eben mit vielen Fehlern behaftet sind. Bei vorläufigen Einschätzungen, durch welche man Daten für die Repartition erzielen will, kämpft man nicht nur mit der Tendenz der Einzelnen, das Einkommen zu niedrig anzuschlagen, sondern mit der gleichen Tendenz ganzer Provinzen, Districte, Gemeinden, was dann den Werth der Mitwirkung localer Steuercommissionen beeinträchtigt.

Vielleicht liesse sich durch eine Art Vergleichsverfahren je zwischen den Selbstverwaltungsorganen und Vertretungskörpern der Provinzen, der Kreise und Gemeinden (ähnlich wie es bei den Katasteroperationen der Ertragssteuern, besonders der Grundsteuer, §. 308, möglich ist) eine Abhilfe gewinnen, indem man neben den Ergebnissen der allgemeinen Quotitätsbesteuerung noch andere statistische Anhaltspuncte zu ermitteln sucht, um den relativen localen Wohlstand festzustellen, auf diese

Digitized by Google

Weise dann Gesammtsteuerschuldigkeiten bildet und darauf die Repartition bis auf die einzelnen Steuerpflichtigen herab eintreten lässt. Von Zeit zu Zeit, namentlich auch bei einer Veränderung, bez. Erhöhung des Steuerbedarfs, würden dann diese Grundlagen der Repartition zu revidiren sein. Bei der ernstlichen Durchführung des Declarationszwangs und der genannten ergänzenden Grundsätze erreicht man wohl allmählich immer bessere Daten über das Einzeleinkommen und Vermögen und so auf diese Weise wieder die Möglichkeit, die Gesammtsteuersummen der Landesdistricte in ein richtiges Verhältniss zu einander zu bringen, daher auf diesem Wege den Steuerfuss richtig zu normiren. Nach dem Früheren (§. 129) würde gerade bei solchen allgemeinen Einkommensteuern der Steuerfuss dem wechselnden Finanzbedarf gemäss beweglich zu halten sein, eine Einrichtung, welche sich auch wieder mit dem Repartitionssystem am Besten verbinden lässt.

§. 307. — 2. Bei den Objectsteuern (im Sinne des §. 305) muss man die auch hier in Betracht kommenden beiden Hauptmethoden der amtlichen Nachforschung und der eigenen Anmeldung der Pflichtigen zur Ermittlung der Steuerobjecte und nunmehr zugleich der Steuersubjecte und die auch hier vorkommende Nebenmethode, die Meldepflicht Dritter, mehrfach speciell nach der Natur der betreffenden Steuern gestalten. Aber in wichtigen Puncten stimmen die Aufgaben bei den einzelnen Steuern doch auch wieder überein, was in der Finanzwissenschaft nicht immer genügend beachtet worden ist. Namentlich bedarf man beim Einsteuerungsverfahren in der Regel ähnlicher oder gleichartiger umfassender Einrichtungen und Maassregeln schon zur Constatirung der Steuerobjecte selbst und sodann besonders zur Ermittlung derjenigen Thatsachen, aus denen unmittelbar oder mittelbar auf die Höhe des Werths oder des Ertrags eines Steuerobjects geschlossen werden kann, um nach dieser Höhe dann die individuelle Steuerschuldigkeit in Gemässheit des Steuersatzes zu bestimmen.

Die bezüglichen Einrichtungen sind die sogenannten „Steuerkatastrirungen“, aus denen man die „Steuerkataster“ (Steuerbücher, „Steueranschläge“) oder die amtlichen Sammlungen der Thatsachen zur Feststellung der Steuersubjecte und -objecte und zur Ermittlung der individuellen Steuerschuldigkeiten der einzelnen Steuerpflichtigen bildet (§. 90).

Der Ursprung des Worts Kataster wird von Jac. Gothofredus (Cod. Theodos.) wohl richtig erklärt aus einer Zusammenziehung von capitationis registrum oder capitum registrum, was durch die altfranzösische Schreibweise capdastre bestätigt wird. Du Fresne du Cange, glossar. s. v. capdastrum und catastrum (Rau II, §. 299, Note a).

Diese Operationen und Kataster kommen vorzugsweise bei den Realsteuern des Ertragssteuersystems vor, ähnlich aber auch bei den meisten anderen „Object“steuern, von denen an dieser Stelle zu reden ist (§. 305), so namentlich bei den an gewisse Productionsbetriebe sich anschliessenden indirecten Verbrauchssteuern (S. 229).

Unter den steuerpflichtigen Objecten sind hier die Immobilien und die Mobilien zu unterscheiden.

Digitized by Google

Die Methoden zur Ermittlung des Vorhandenseins steuerpflichtiger Objecte und des Werths, Ertrags u. s. w. derselben werden hiernach mehrfach verschieden ausfallen müssen: so einerseits bei der Grund- und Häusersteuer, dann bei den nach Merkmalen fester Betriebseinrichtungen (Zubehören des stehenden Kapitals, z. B. Zahl und Grösse gewisser Maschinen, Geräthe, — specielle Beispiele sind: Zahl der Mahlgänge der Mühlen, Spindelzahl der Spinnereien, Zahl und Art der Oefen u. s. w. in den Metall verarbeitenden Gewerben, vgl. besonders die französische Gewerbesteuer, Fin. III, §. 200 ff. —) aufgelegten Gewerbe- und indirecten Verbrauchssteuern, auch bei der Wohnungssteuer und anderseits bei Steuern auf bewegliche Kapitalien (Leihzinssteuer), bei Gewerbe- und indirecten Verbrauchssteuern, welche nach Bestandtheilen des umlaufenden Kapitals (Rohstoffmenge, Arbeitslohnbetrag, eventuell daher Arbeiterzahl u. s. w. — specielle Beispiele: Quantität des verarbeiteten Tabaks, der Rüben, des fertigen Fabrikats, des Inhalts der Maischgefässe, der Grösse der Blasen, Kessel u. s. w. bei Branntwein-, Biersteuern —) aufgelegt werden, bei directen Luxussteuern und in ähnlichen Fällen.

Die Umstände, nach welchen sich die Steuerpflichtigkeit richtet, lassen sich bei Mobilien leichter als bei Immobilien verbergen oder falsch darlegen, weshalb auch die Vorschriften über Anmeldung u. s. w. und die Controlen verschieden sein müssen.

a) Bei Immobiliar-Objecten reicht die amtliche Nachforschung zur Constatirung der steuerpflichtigen Objecte selbst aus, um so mehr, als ohnehin für andere Verwaltungszwecke Uebersichten dieser Objecte vorhanden zu sein pflegen und es sich um notorische oder leicht und einfach festzustellende Thatsachen handelt. Die Person des für das Object steuerpflichtigen Subjects ist regelmässig ebenfalls eine offenkundige Thatsache, ergiebt sich für die Steuerverwaltung aus den Grund- und Hausbüchern u. s. w.

Die Aufgabe besteht hier dann nur etwa in der genaueren Beschreibung des Objects speciell für die Besteuerungszwecke, so namentlich in der Feststellung der Grösse des Grundstücks, des Hauses, wofür eventuell besondere steuerliche Vermessungsoperationen nöthig werden können, wenn keine genügenden Maassbestimmungen vorhanden sind. Daran reihen sich die Maassregeln zur Ermittlung des ungefähren oder genauen Werths oder Ertrags oder der Ertragsfähigkeit, des Productionsumfangs eines steuerpflichtigen Objects, Maassregeln, welche sich im Einzelnen nach der ökonomisch-technischen Natur dieses Objects und auch nach der Art der bezweckten Steuer (Ertrags-, indirecte Verbrauchssteuer beim Productionsbetrieb) specialisiren. Die bezüglichen hier festzustellenden Thatsachen lassen sich meistens durch amtliche Nachforschung ermitteln, theils von Steuerverwaltungsorganen, theils, und in der Regel besonders passend, von localen und sonstigen Steuercommissionen, in denen die Steuerpflichtigen ihre Interessen mit vertreten finden. Der einzelne Steuerpflichtige muss aber gesetzlich gezwungen werden können, eine solche amtliche Nachforschung, z. B. mittelst Gewährung des Zutritts zu seinen Grundstücken, Gebäuden, Fabrikräumen u. s. w. zu gestatten, und in manchen Fällen doch auch, Aussagen in Bezug auf die Steuerobjecte zu machen, Rede und Antwort darüber zu stehen. Zur Wahrung seiner eigenen Interessen ist ihm ferner das Recht einzuräumen, bei der amtlichen Nachforschung selbst zugegen zu sein oder sich durch Bevollmächtigte vertreten zu lassen, sofortige Erinnerungen in Bezug auf die Feststellung von Thatsachen, die für seine Besteuerung in Betracht kommen, zu machen und schliesslich ist ihm ein Reclamationsrecht binnen gewisser Fristen gegen die Ergebnisse der amtlichen Nachforschung an höhere Instanzen (Behörden, auch Reclamationscommissionen) zu gewähren. Für genügende Geltendmachung des fiscalischen Interesses an vollständiger und richtiger Ermittlung der Thatsachen für die Einsteuerung ist aber anderseits ebenfalls Sorge zu tragen, daher in Einschätzungscommissionen diesem

Digitized by Google

Interesse eine hinlängliche Vertretung zu verbürgen: immer auch nicht bloss eine fiscalische, sondern eine Forderung der Gerechtigkeit in der Einsteuerung der Objecte (System der „Steuerinspectoren").

b) Bei Mobiliarobjecten wird gewöhnlich die Verpflichtung der dafür steuerpflichtigen Subjecte, bezügliche Anmeldungen und Aussagen über den Besitz und die Beschaffenheit solcher Objecte, über Werthe, Erträge derselben zu machen, voran zu stellen sein. Die amtliche Nachforschung, mitunter auch die Meldepflicht Dritter dient dann mehr zur Ergänzung und zur Controle.

Wo es sich um die Anknüpfung der Besteuerung an den technischen Productionsprocess gewisser Artikel, wie im Falle der indirecten inneren Verbrauchssteuern handelt, und demgemäss mittelbar (bei der Rohstoffsteuer und ähnlichen Formen) oder unmittelbar (bei der Fabrikatsteuer) die Menge des steuerpflichtigen Products, welche hier das Steuerobject ist, ermittelt werden soll, da muss regelmässig der ganze Productionsbetrieb unter fortlaufende oder zeitweilige, d. h. während der jedesmaligen Dauer der Production stattfindende steueramtliche Controle gestellt werden, so namentlich bei der Besteuerung der Branntweinbrennerei, Bierbrauerei, Rübenzuckerfabrikation, des Tabakbaus, der Tabakfabrikation, der Salzgewinnung. Zu diesem Zwecke wird das steuerpflichtige Subject wiederum zu gewissen Anmeldungen und zu gewissen Einräumungen von Rechten an die Organe der Steuerverwaltung verpflichtet. So hat es z. B. den Zeitpunct des Beginns eines Productionsbetriebs rechtzeitig der Behörde anzumelden („Steueransage" in diesem Sinne), darf den Betrieb nur in Gegenwart der Beamten vornehmen, muss über den Umfang der Production, über die Objecte derselben wahrheitsgetreue Aussagen machen, allenfalls die Geschäftsbücher in bestimmter Weise darüber führen u. s. w. Gewisse technische Apparate, welche bei der Production verwendet werden, stehen zum Behufe der Steuercontrole unter Aufsicht und Sperre der Steuerverwaltung. Die Steuerbeamten erhalten das Recht, jederzeit die Grundstücke und Räume des Productionsbetriebs zu betreten, um die Controle auszuüben. Wo die Steuer an den zu verarbeitenden Rohstoff (Form der Rübenzuckersteuer, Malzsteuer) oder an den gewonnenen Rohstoff (Tabakbau, Gewichtsteuer, Zwangsablieferung an die Monopolverwaltung) oder an das fertige Fabrikat (Form der Rübenzuckersteuer, der Branntwein-, der Salzsteuer, Tabakfabrikatsteuer) sich anknüpft, unterliegt der Steuerpflichtige entsprechenden Verpflichtungen, nicht unversteuerten Rohstoff zu verarbeiten, kein unversteuertes Product aus der Fabrik u. s. w. heraus in den Verkehr zu bringen. Zu diesem Zweck sind wieder die erforderlichen Anmeldungen des Steuersubjects an die Behörde vorgeschrieben und dieser weitgehende Controlrechte gegeben, um die steuerpflichtigen Objecte richtig feststellen zu können. Die Anordnung des Gebrauchs von Stempeln (Tabakfabrikate), das steuerbehördliche Recht der Einsichtnahme der Geschäftsbücher, selbst der Zwang zur periodischen Ablieferung der letzteren an die Verwaltung (americanische Tabaksteuer) kann als Controlhilfsmittel hinzukommen.

Besonders wichtige Beispiele liefern indirecte an den Productionsbetrieb sich anknüpfende Verbrauchssteuern bei hohen Steuersätzen (Branntwein! Tabak), wo es zur Verhütung von Unterschleifen sehr verschärfter Controlen bedarf, dann Steuerformen, wie Fabrikatbesteuerung, wo ebenfalls eine besondere Verschärfung der Controlen geboten ist, daher bei den neuesten Formen der Branntwein- und Zuckerbesteuerung jetzt auch in Deutschland, wie schon länger bei ersterer in Grossbritannien (Fin. III, 136 ff.), Frankreich (eb. §. 259 ff.), Russland, bei der Zuckerbesteuerung jetzt überall, wo die Fabrikatbesteuerung besteht, bei der Tabakfabrikatbesteuerung in Nordamerica, Russland. (S. über Tabaksteuer auch England, Fin. III, §. 148, über Zuckersteuer Frankreich, eb. §. 270—272).

§. 308. Bei den Ertragssteuern gestalten sich die steuertechnischen Maassregeln zur richtigen Feststellung der Steuerobjecte und das bezügliche „Katasterwerk" nach dem Wesen jeder

Digitized by Google

einzelnen Steuer in den Einzelheiten besonders verschieden. Aber gewisse Grundzüge dieser Maassregeln sind wenigstens je bei gewissen Ertragssteuern doch auch noch in weiteren Puncten als den bereits erwähnten übereinstimmend.

Auch hier vortreffliche Erörterungen bei v. Hock, öffentliche Abgaben S. 179 ff. S. aus der speciellen Steuerlehre Rau B. 2 über die Einrichtung der Grund-, Gebäude- und Gewerbesteuer; auch Stein, 5. A., II, 2, Vocke, Abgaben. Verhältnissmässig eingehend und in der mir auch hier nöthig erscheinenden vergleichenden Weise habe ich diese Dinge in meiner Abhandlung directe Steuern im Schönberg'schen Handbuch dargelegt, auf ihre typischen Schemata zurückgeführt und kritisirt (besonders §. 31 ff.). Im dritten Bande der Fin. bietet wieder die Darstellung und Kritik der wichtigen französischen Ertragsbesteuerung, welche vielfach anderen Ländern als Vorbild gedient hat, ein typisches Beispiel des Katasterwerks solcher Steuern.

Die Uebereinstimmung der Einrichtung bei der Grund-, Gewerbe- und ländlichen Gebäudesteuer in manchen grundsätzlichen Puncten (Classenschema, Classirung u. a. m.) scheint mir zu wenig beachtet worden zu sein, wozu die ausschliessliche Behandlung solcher Puncte in der den Ueberblick des Gleichartigen benehmenden speciellen Steuerlehre wohl beigetragen hat. Historische Nationalökonomen haben für Derartiges gewöhnlich vollends keinen Sinn. Aber das beweist doch auch hier nicht, dass es keine Bedeutung habe. Es giebt eben noch andere wichtige Seiten solcher Dinge, über die die einseitige „historische" Betrachtungsweise mit Unrecht hinweg sehen lässt. Deshalb halte ich G. Schmoller's erst jüngst wieder auch gegen meine Behandlungsweise der Steuerlehre vorgebrachten Bedenken doch nicht für gerecht noch richtig (Jahrbuch XIV, 375).

Für die Katasterfragen trennen sich hier die Realsteuern, die Grund-, Gebäude- und — ganz oder theilweise — auch die Gewerbesteuer (einschliesslich ihrer Abarten, wie der Bergwerksteuer) von den mehr personalsteuerartigen Ertragssteuern, der Lohn- und Besoldungs-, auch der liberalen Berufs- und der Leihzinssteuer, welche letztere trotz ihres Steuerobjects hier mehr zu dieser Gruppe zu stellen ist.

Bei den Steuern auf den gewöhnlichen Arbeitslohn als solchen geht man zweckmässig in ähnlicher Weise wie bei den Classensteuern (§. 306), bei den Besoldungs-, liberalen Berufs- und Leihzinssteuern ähnlich wie bei den Einkommensteuern zur Ermittlung der Steuerobjecte vor. Daneben bieten sich besondere Hilfsmittel zur Erfüllung dieser Aufgabe und eventuell auch zur Erhebung der Steuer, indem man bei Lohn und Besoldung auf den Arbeitgeber, bei Leihzins auf den Schuldner zurückgreift (Frage der Couponbesteuerung §. 169).

Bei den Realsteuern ist die Ermittlung des Steuerobjects, seines Werths, Ertrags u. s. w. zwar in einer Hinsicht leichter, weil gewisse wichtige darauf bezügliche Thatsachen offenkundig sind oder sich unschwer feststellen lassen. Aber in anderer Hinsicht ist die Aufgabe schwerer: die individuelle Verschiedenheit und das zeitliche Schwanken des Werths und Ertrags

Digitized by Google

der Steuerobjecte ist sehr gross, woraus Schwierigkeiten für die Ertragsbesteuerung hervorgehen, welche sich vollständig überhaupt nicht beseitigen, aber selbst nicht einmal immer erheblich beschränken lassen. Der individuelle Werth oder Ertrag ist absolut genau wenigstens bei den steuerpflichtigen Grundstücken und Gewerben kaum, und selbst für einen rasch vorübergehenden Zeitpunct nur annähernd bloss mit einem grossen Arbeits- und Kostenaufwand zu ermitteln. Die zeitlichen Veränderungen des Werths und Ertrags können vollends nur selten ausreichend verfolgt werden.

Aus diesen Verhältnissen erklärt sich eine gewisse Selbstbescheidung der Steuerverwaltung diesen Realsteuern gegenüber: man sieht vielfach ganz von der Ermittlung des individuellen Werths und Ertrags ab und begnügt sich mit der Feststellung von Werth- oder Ertragsclassen, in welche dann die einzelnen Steuerobjecte nach ihrem ungefähren Werth oder Ertrag eingeschätzt werden.

Dies Verfahren läuft darauf hinaus, für das einzelne Steuerobject unter gewissen allgemeinen Voraussetzungen in Bezug auf Productionstechnik, Absatzverhältnisse, Waarenpreise, Lohnhöhe u. s. w., Voraussetzungen, die allerdings für Werth und Ertrag mitbestimmend sind, diese letzteren festzustellen. Aber die Bedingungen, welche in der Wirklichkeit und im concreten Fall maassgebend sind, weichen von jenen allgemeinen Voraussetzungen von vorneherein mehr oder weniger und in der Weiterentwicklung gewöhnlich immer mehr und bei den einzelnen Objecten, in den einzelnen Orten und Gegenden in ganz verschiedener Weise ab. Mittelst Revisionen lässt sich das wohl etwas berücksichtigen, aber diese sind ungemein schwierig und kostspielig, müssten öfters fast eine ganz neue Operation werden, unterbleiben daher leicht, bieten aber auch im besten Falle wiederum keine sichere Bürgschaft für richtige Ergebnisse.

Aus allen diesen Verhältnissen erklärt sich wieder mit die Unfähigkeit dieser Steuern, mit dem Finanzbedarf im Ertrag zu wechseln, insbesondere zu steigen: die Steuern werden unvermeidlich einigermaassen stabile, so namentlich die Grundsteuer, und bleiben es selbst bei grossen Steigerungen des Finanz- und Steuerbedarfs, nicht aus principiellen steuerpolitischen, sondern aus den angedeuteten steuertechnischen Gründen (Frankreich 1871 ff.).

Unter den Realsteuern bieten gerade die wichtigsten, mit einer einzigen Ausnahme, solche Schwierigkeiten in Betreff der Ermittlung des Steuerobjects: die Grundsteuer in dem Hauptfall (Steuer von landwirthschaftlich oder ähnlich benutzten, von forstwirthschaftlichen Grundstücken), die Gewerbesteuer, die Gebäudesteuer von gewöhnlichen, vom Eigenthümer selbst bewohnten Wohnhäusern auf dem platten Lande, in den kleineren Städten. Die einzige Ausnahme bildet die Gebäudesteuer bei den im Wege der Vermiethung ausgenutzten Häusern, daher namentlich in den grösseren Städten, wo man die Steuerobjecte der nicht vermietheten Häuser dann nach der Vergleichung mit vermietheten behandeln kann. Hier ist die individuelle Werth- oder hier besonders die individuelle Ertragsermittlung leichter, daher auch hier üblich. Bei den genannten anderen Steuern dagegen nimmt man

Digitized by Google

eine **allgemeine Classification** der betreffenden Steuerobjecte vor: man bildet nach gewissen äusseren Merkmalen (Gewerbe, Gebäude) oder nach gewissen Werthabstufungen (Grundstücke) Werth- oder Ertragsclassen (sogenannte „Classification" i. e. S.) und schätzt die einzelnen Steuerobjecte in diese ein (sogenannte „Classirung"); eventuell, wie besonders bei der Grundsteuer, indem man zunächst gewisse typische, einer Classe entsprechende Steuerobjecte ermittelt (auch wohl nach diesen Typen die Classen bildet) und dann die anderen Objecte durch Vergleichung mit dieser Type classirt, wobei von kleineren Verschiedenheiten der einzelnen Objecte abgesehen wird. So ergeben sich die „Classenkataster" nicht nur bei den Grundsteuern, sondern auch bei den Gewerbe- und ländlichen Gebäudesteuern. Die neuere continental-europäische Grundsteuer beruht fast durchweg auf solchen „Classen-Katastern" mit „Einschätzung" (statt individueller „Abschätzung"), einerlei ob im Uebrigen Guts- oder, wie üblich, Parcellarkataster, Werth- oder, wie meistens, Ertragskataster besteht (s. meine Abh. directe Steuern im Schönberg'schen Handbuch §. 33). Die Gewerbesteuer hat sich wenigstens überwiegend neuerdings nach dem System von Gewerbegattungs-, Orts-, Betriebsumfangs-Classen entwickelt (französische Patentsteuer, süddeutsche Gewerbesteuern, in Hauptpuncten auch die preussische, s. die genannte Abhandlung §. 86 ff., Fin. III, §. 200 ff. über Frankreich). Als Beispiel der ländlichen Gebäudeclassensteuer kann die österreichische von 1820 (genannte Abhandlung §. 70) und wieder abweichend die zweite Form der preussischen Gebäudesteuer von 1861 dienen (eb. §. 71).

Das Hauptziel ist, nicht sowohl, die Erträge in ihrer absoluten Höhe wirklich richtig zu ermitteln, als auf diese Weise die **relative Gleichmässigkeit** der Behandlung der **einzelnen Steuerobjecte** jeder Steuerart zu verbürgen.

Wie dies die Gesetze wohl ausdrücklich aussprechen. So heisst es in §. 1 der „Anweisung für das Verfahren bei Ermittlung des Reinertrags der Liegenschaften u. s. w.", im Anschluss an das preussische Gesetz vom 21. Mai 1861 betreffend anderweite Regelung der Grundsteuer: „Zweck des Verfahrens ist die Ermittlung des Reinertrags des steuerpflichtigen Grundeigenthums: . . . in verhältnissmässiger Gleichheit, um danach die Grundsteuerhauptsummen für die Provinzen . . . und innerhalb der letzteren die von den einzelnen Kreisen im Ganzen sowohl, wie die von den einzelnen Gutsbezirken und Gemeinden zu übernehmenden Grundsteuerbeträge zu bestimmen, demnächst aber deren Untervertheilung auf die einzelnen Liegenschaften möglichst leicht bewirken zu können": die folgerichtige Anwendung des Repartitionssystems.

Eine solche „verhältnissmässige Gleichheit" der Einsteuerung wird auch einigermaassen erreicht; so liegen z. B. die Fehler in ein und derselben Richtung, wenn die Type nicht richtig gewählt oder in eine falsche Classe gesetzt ist. Die Mitwirkung der Steuerpflichtigen selbst bei der Classification, der Typenbestimmung, der Classirung u. s. w., dient dazu, das Operat möglichst richtig zu gestalten. Steuercommissionen aus sachverständigen und ortskundigen Personen, besonders aus den Behörden und Vertretungskörpern der Provinzen, Kreise und Gemeinden und aus den Kreisen der Interessenten selbst werden bei der Herstellung des Katasterwerks als mit berathende und auch, vorbehaltlich gewisser Abänderungsrechte höherer Behörden (und Commissionen), als mit entscheidende Instanzen eingerichtet. Jeder einzelne Interessent erhält das Recht, bei den betreffenden Aufnahmen gegenwärtig zu sein und seine Ansicht vorzubringen, und Reclamationsrechte, falls er sich für benachtheiligt hält. Interessentengruppen, z. B. die Ortsgemeinde, erhalten ähnliche Rechte. Das Princip der Oeffentlichkeit der Katastralarbeiten und der vorläufigen Feststellungen dient weiter zur Controle. Steuercommissionen für eine Anzahl Districte (z. B. für die Provinzen gegenüber den Kreisen und für mehrere Provinzen zusammen) und höhere Revisions- und Recursbehörden sorgen für die Erhaltung oder Herstellung der Gleichmässigkeit der Katasterarbeiten im ganzen Staatsgebiete.

Die Praxis hat hier, besonders in den modernen Grundsteuerkatastern und zum Theil auch in den Gewerbesteuerkatastern, zur Lösung ihrer Aufgaben eine grosse Summe von Arbeit und von Scharfsinn aufgewandt. Wenn trotzdem namentlich bei

Digitized by Google

den genannten beiden Steuern auch selbst in Betreff des speciell ins Auge gefassten Ziels, der wenigstens relativ gleichmässigen Belastung der einzelnen Steuerobjecte jeder Steuer, kaum auch nur für die Zeit der Katasterarbeit selbst, geschweige für die spätere Zeit etwas leidlich Vollkommenes erreicht ist, so liegt die Schuld nicht an der falschen Methode oder der ungenügenden Ausführung, sondern an der ausserordentlichen Schwierigkeit der Aufgabe.

Diese Schwierigkeit lässt sich indessen gerade bei der Grund- und Gewerbesteuer, wo sie sich am Meisten fühlbar macht, durch die Benutzung des Repartitionsprincips den steuerpflichtigen Individuen gegenüber noch etwas weiter überwinden, wie im folgenden Paragraphen gezeigt wird.

Die näheren Ausführungen in der speciellen Steuerlehre zeigen das hier nur Skizzirte noch genauer im Einzelnen. S. meine genannte Abhandlung im Schönberg'schen Handbuch und die kritische Darstellung der französischen directen Steuern im dritten Bande der Fin. §. 184—210.

C. — §. 309. Feststellung der Steuersätze.

1. Bei den Einkommen-, allgemeinen Vermögens- und Ertragssteuern genügt es für diese Aufgabe, im Allgemeinen auf die Erörterungen über die Steuersätze im vorigen Abschnitte bei den Grundlagen der Besteuerung (§. 300—302) zu verweisen.

a) Besteht Quotitätsbesteuerung, so werden die gesetzlichen Steuersätze derselben, bez. diejenigen gewisser Steuerstufen oder Steuerclassen, einfach nach den ermittelten Thatsachen auf die Steuerobjecte gelegt und den Steuersubjecten zur Zahlung vorgeschrieben.

b) Bei Repartitionsbesteuerung complicirt sich diese Aufgabe, weil nun erst die individuellen Steuersätze für jedes Steuerobject und Steuersubject mittelst der Repartition der Steuersumme auf die zu belastenden Steuerobjecte festzustellen sind. Aber gerade bei dieser Methode ergiebt sich die Möglichkeit, jene im vorigen Paragraphen nachgewiesenen Mängel der Ertragssteuern, besonders der Grund- und Gewerbe-, dann der ländlichen und kleinstädtischen Gebäude-(Classen-)steuer, auch etwa der Steuer auf den Ertrag der selbständigen liberalen Berufsunternehmungen (im Unterschied von solchen Berufsdiensten) einigermaassen zu beseitigen.

Dies kann dadurch geschehen, dass man nach dem Kataster im Allgemeinen nur die Quoten der von jedem Gebietstheile, bis herab zur Ortsgemeinde, aufzubringenden Summe einer jeden Steuer feststellt, bei der individuellen Vertheilung der Ortsquote auf die einzelnen Steuerobjecte, bez. Steuersubjecte dagegen Abweichungen von derjenigen Vertheilung und von denjenigen Steuersätzen gestattet, welche sich bei der genauen Zugrundelegung des Katasters ergeben würden. So wird es möglich, in erwünschter

Digitized by Google

Weise in die Objectbesteuerung auch ein subjectives Moment einzufügen und dadurch manche Härten der ersteren zu mildern.

Es lässt sich hierbei namentlich auf individuelle ökonomische Verhältnisse, wie die oben (in §. 184, 185, 187) berührten, Rücksicht nehmen. Bei den Grund- und Gewerbesteuern kann das für den Ertrag so maassgebende, oft geradezu entscheidende Moment, die Persönlichkeit des leitenden Wirthschaftssubjects, ferner können concrete Verhältnisse, wie in der Landwirthschaft die Lage der Grundstücke (Parcellen) eines Wirths zu einander und zum Hof, von dem aus sie bewirthschaftet werden (Thünen'sche Regeln!) oder wie im Gewerbe die concreten Bezug-, Absatz-, technischen Productionsbedingungen u. s. w. eines einzelnen Gewerbebetriebs einige Berücksichtigung finden. Die Bildung von „Steuergesellschaften" für Steuercontingente und die Vertheilung mit unter Berücksichtigung der individuellen Beschaffenheit der einzelnen Unternehmung, wie in der preussischen Gewerbesteuer, empfiehlt sich auch hier wieder. Vielleicht liesse sich selbst der individuellen Verschiedenheit der Verschuldungsverhältnisse des Realbesitzes auf diese Weise etwas mit Rechnung tragen und dadurch einer der schwersten Uebelstände der Realbesteuerung (§. 221) vermindern.

Zur Durchführung dieser individuellen Vertheilung einer Steuersumme und zur Feststellung der sich so ergebenden Steuersätze haben wieder locale Steuercommissionen, wie die früher (§. 301) erwähnten, eventuell Ausschüsse von Berufsgenossen zu dienen.

In einigen Puncten ähnliche Vorschläge von Stein, besonders für die Grundsteuer, z. B. 4. A. II, 48. Meine Abhandlung directe Steuern im Schönberg'schen Handbuch §. 65. Es handelt sich aber auch hier wieder um eine allgemeiner in Verbindung mit der Repartitionsbesteuerung anwendbare Methode. Die Sache wäre gerade umgekehrt wie in Frankreich bei der Grundsteuer zu machen, wo man die Hauptsteuersumme und diejenigen der Departements, Arrondissements und selbst der Gemeinden nicht oder nur wenig im Anhalt an das Kataster bestimmt, dagegen die individuellen Steuerschuldigkeiten der einzelnen Liegenschaften genau nach dem Kataster umlegt (Fin. III, S. 445).

§. 310. — 2. Bei den an einen Productionsbetrieb sich anknüpfenden indirecten Verbrauchssteuern handelt es sich regelmässig um feste (Quotitäts-) Steuersätze, zu deren richtiger Auflegung auf die Steuerobjecte, in Gemässheit der gesetzlichen Besteuerungsmethode nach dem Rohstoff, Betriebsmerkmal, Fabrikat u. s. w., eben die Thatsachen des einzelnen Betriebs in Bezug auf diese Objecte genau zu ermitteln sind. Mit der Lösung dieser Aufgabe ist die Aufgabe der Feststellung der Steuersätze und der Ermittlung der individuellen Steuerschuldigkeiten eines Producenten daher im Wesentlichen zugleich erledigt.

Das Einzelne richtet sich aber in solchem Maasse nach der Natur des Steuerobjects oder des Productionsbetriebs, in welchem das Object hergestellt wird, dass darüber hier an dieser Stelle nichts Allgemeineres weiter zu sagen ist. Die speciellen technischen Productionsprocesse der einzelnen Artikel, die mitspielenden chemischen Processe z. B. bei der Wein-, Bier-, Branntwein-, Zuckerbereitung, bedingen auch verschiedene Methoden der Ermittlung der Steuerobjecte.

Bei der notorischen Ungleichmässigkeit, mit welcher gewisse Steuern dieser Art, namentlich die Rohstoffbesteuerung, nach der Qualität der verarbeiteten Stoffe (Rüben bei Zucker!), nach der technischen Einrichtung und nach dem Umfang des Betriebs (Gross- und Kleinbetrieb! Brennerei, Bierbrauerei) auch hier die

Digitized by Google

einzelnen Producenten treffen (§. 145, 147, 275, 276), liegt aber bei diesen Steuern die Sache ähnlich wie bei den besprochenen Ertragssteuern: die Vernachlässigung des subjectiven Moments rächt sich wieder durch die Ungleichmässigkeit der Steuerbelastung.

Dies führt zu der Erwägung, ob sich nicht auch hier das Princip der Repartition aushilfsweise benutzen liesse, um solche Ungleichmässigkeit zu vermindern. Es könnte allenfalls auf die Weise geschehen, dass man nach den gesetzlichen Bestimmungen über die Steuerobjecte und die Steuersätze Gesammt-Steuerschuldigkeiten oder Contingente für einen ganzen verbrauchssteuerpflichtigen Productionszweig bildete, z. B. für die Rübenzuckerproduction, Bierbrauerei, Branntweinbrennerei, und alsdann unter Controle der Steuerbehörde durch Commissionen oder Ausschüsse der Steuerpflichtigen diese Summe auf die einzelnen Betriebe unter Zulassung genau zu begründender, aber innerhalb gewisser Grenzen sich haltender Abweichungen von der ersten Veranlagung vertheilte.

Dieser Vorschlag stimmt mit neueren Experimenten in der Zuckerbesteuerung (Oesterreich), in der Brennerei (Deutschland, Oesterreich) insofern überein, als es sich in beiden Fällen um Steuercontingentirungen (bez. Contingentirungen von Ausfuhrvergütungen) handelt (s. oben S. 708), aber das hier befürwortete Vertheilungs- und Ausgleichungsprincip ist ein anderes. — Die grösseren Schwierigkeiten und Bedenken gegen ein solches Verfahren bei den Verbrauchssteuern im Vergleich mit demselben Verfahren bei den Realsteuern des Ertragssteuersystems sind nicht zu verkennen. Sie liegen namentlich darin, dass bei den Gewerben der genannten inneren Verbrauchssteuern nur etwa bei der Bierbrauerei, und auch hier bloss theilweise und neuerdings immer weniger, bei den anderen in der Regel gar nicht von einem local beschränkten Productionsgebiet und Absatzmarkt die Rede ist. Man kann daher nur in geringem Maasse neben der Gesammtsteuerschuldigkeit des ganzen Staatsgebiets provinzielle und noch weniger locale Gesammtsteuercontingente bilden, sondern müsste die Hauptsumme gleich auf die individuellen Betriebe direct vertheilen. Das ist misslicher und schwieriger, besonders da, wo es sich um eine sehr grosse Anzahl sehr weit über das ganze Gebiet verstreuter Betriebe handelt, wie bei der Bierbrauerei meist (gar erst der Weinproduction, auch der Brennerei von Obst u. s. w.), bei der Branntweinbrennerei überhaupt, selbst der Korn- und Kartoffelbrennerei, wenigstens nach den deutschen (im Unterschied z. B. von den englischen) Productionsverhältnissen. Dagegen würde bei der Rübenzuckerproduction und Besteuerung ein solches Vorgehen schon eher ausführbar sein.

Die Vortheile eines derartigen Repartitionsverfahrens wären auch hier die nemlichen wie überhaupt bei der Steuerrepartition (§. 301, 302). Namentlich würde hier wohl, wenn einmal eine bestimmte Summe aufgebracht werden muss, die Concurrenz der Producenten zu einer gleichmässigeren Belastung der Einzelnen hinführen. Gerade in diesen Gewerben verfolgt man die Lage und Leistungen jeder einzelnen Unternehmung scharf um der Concurrez willen und würde im Besitz mancher Thatsachen sein oder leicht kommen, auf Grund deren man eine solche Ausgleichung vornehmen kann. Wesentliche Bedenken dieser Besteuerung (§. 275) liessen sich so vermindern. Der Einwand, dass dadurch dem einzelnen Producenten die besonderen Vortheile seiner besseren technischen Leistung und der daraus hervorgehenden theil-

Digitized by Google

weisen „Abwälzung" der Steuer, auch zum Schaden des technischen, auf diese Weise prämiirten Fortschritts, entzogen würden, ist nicht durchschlagend. Denn dieser Vortheil wird nur auf Grund eines an sich mangelhaften, ungleichmässigen Steuerverfahrens erzielt und ist nicht so unbedingt als ein wirklich persönliches ökonomisches Verdienst des Producenten anzuerkennen (§. 145). Auch wäre das hier empfohlene Verfahren doch ungleich weniger mechanisch und schablonenmässig, als das in der Praxis vorkommende, den Steuersatz für kleine Betriebe gewissen wirthschaftlichen Characters in bestimmtem Maasse niedriger zu gestalten (Brennerei).

II. — §. 311. Veranlagung der „indirecten" Steuern: Ermittlung der Thatsachen zur Feststellung der Steuerschuldigkeiten bei den Steuern auf einzelne wechselnde Thatsachen, Handlungen, Vorgänge.

Daher namentlich bei den meisten Verkehrssteuern, bei den Steuern auf Conjunctur-, Spielgewinn und Erbschaft und besonders bei denjenigen Verbrauchssteuern, welche sich wie Zölle und Thorsteuern, an den Umlauf der Waaren anknüpfen (§. 254).

Bei diesen Steuern allen gestaltet sich die Aufgabe der Steuerverwaltung schon deshalb wesentlich anders und in diesem ersten Puncte schwieriger, als bei den im Vorausgehenden besprochenen directen „Steuern auf den berufsmässigen Erwerb und den Besitz", weil zuvörderst schon die Ermittlung der Thatsachen, von denen die Steuerpflicht eines Subjects überhaupt erst abhängt, andere und umfassendere Vorkehrungen, ein eigenes besonderes Beobachtungsverfahren erheischt.

Die Constatirung der Steuerpflicht an und für sich macht bei den bisher besprochenen „directen" Steuern nicht so grosse Mühe, weil diese Pflicht von meist offenkundigen oder verhältnissmässig leicht zu ermittelnden, weil feststehenden oder jedenfalls längere Zeit gleichbleibenden Thatsachen des Erwerbs und Besitzes abhängt. Diese Thatsachen lassen sich mit deshalb auch nicht leicht der Beobachtung entziehen. Die schwierigere Aufgabe ist bei diesen Steuern, wie schon bemerkt, nach erfolgter Constatirung der steuerpflichtigen Subjecte und Objecte, den Umfang der Steuerpflicht und demnach die Grösse der individuellen Steuerschuldigkeit festzustellen. Die darauf bezüglichen Thatsachen sind hier zu ermitteln und das eben ist das schwierige Problem, so z. B. auch bei den vorhin besprochenen, an den Productionsbetrieb sich anknüpfenden Verbrauchssteuern, die hierin eben den eigentlichen „directen" Steuern, besonders den Ertragssteuern, näher stehen.

Bei den „indirecten" Steuern, von welchen jetzt zu handeln ist, bietet umgekehrt die Ermittlung des Umfangs der Steuerpflicht, wenn einmal die letztere selbst constatirt ist, geringere Mühe, besonders bei den Verkehrssteuern, Zöllen, Thorsteuern. Hier handelt es sich meistens nur um einfache Messungs- und ähnliche, dann um Rechnungsoperationen, um die individuellen Steuerschuldigkeiten nach Maassgabe der ermittelten Thatsachen in Bezug auf den Umfang der Steuerobjecte und nach den gesetzlichen Steuersätzen festzustellen. Dagegen dreht sich Alles darum, diejenigen steuerpflichtigen Thatsachen und Handlungen selbst erst sicher zu ermitteln, die hier das Steuerobject bilden und von deren Eintritt oder Vornahme überhaupt die Steuerpflichtigkeit, daher auch der Character einer bestimmten Person als Steuersubject in diesem bestimmten Fall, erst abhängt. In Betreff des Umfangs der Steuerpflicht muss nur zugleich bei der Constatirung der letzteren selbst die nöthige Vorkehrung getroffen werden, um einzelne Steuerobjecte (z. B. bei der Verzollung von Waaren) nicht zu übersehen oder sich über ihre Menge und Art nicht zu täuschen und so Hinterziehungen von Steuer zu verhüten. Auch hierbei kommt aber doch zunächst Alles darauf an, den Fall der Steuerpflicht an und für sich zu constatiren. Das ist das Primäre, alles Weitere steht in zweiter Linie.

Digitized by Google

So erklärt sich, dass das Verfahren zur Ermittlung der betreffenden Thatsachen, deren Eintritt die Steuerpflicht erst bedingt, bei dieser zweiten Kategorie von Steuern ein wesentlich verschiedenes, verglichen mit dem Verfahren bei der ersten Kategorie, sein muss; ferner, dass der Schwerpunct der administrativen Aufgabe hier in der Constatirung der Steuerobjecte liegt, wovon daher auch zuerst, vor den Steuersubjecten, zu handeln ist.

Das Einzelne specialisirt sich zwar wieder manchfach nach den Arten der hierhergehörigen Steuern und den einzelnen Steuern, wie denn in dieser Hinsicht auch schon hier in der allgemeinen Steuerlehre die am Eingang dieses Paragraphen genannten Kategorieen zu unterscheiden sind. Aber den vielen speciellen Einrichtungen liegt doch bei manchen Puncten auch hier wieder ein gemeinsames Princip, ein Schema zu Grunde, das zum richtigen Verständniss der Aufgabe der Steuerverwaltung erkannt und hier mit aufgedeckt werden muss: das eben ist wieder die Sache der „allgemeinen Steuerlehre".

A. — §. 312. Die Ermittlung der Steuerobjecte.

Auch für diese Aufgabe giebt besonders v. Hock manche werthvolle Fingerzeige. Oeffentliche Abgaben §. 32, 33, 20, 25.

1. Bei den Verkehrssteuern bietet meistens die Hilfsmittel zu diesem Zwecke: theils das öffentliche (gerichtliche) Eintragungs-Registerwesen, theils die Mitwirkung der Gerichte bei der Regelung von Privatrechtsverhältnissen, theils die gesetzliche Vorschrift der Stempelpflichtigkeit der schriftlichen Urkunden über steuerpflichtige Rechtsgeschäfte und in Verbindung hiermit überhaupt die Vorschrift der Schriftlichkeit dieser Geschäfte — als des Erfordernisses ihrer rechtlichen Giltigkeit oder wenigstens ihrer Klagbarkeit vor Gericht.

Bei dem engen Zusammenhang zwischen Gebühren und Verkehrssteuern war von der hier vorliegenden Aufgabe schon im vierten Buche in diesem Bande, in der Gebührenlehre, mehrfach zu handeln. S. besonders §. 28, 29, 39—43, 70—73. In der Hauptsache ist die Frage dort zugleich bereits für die Verkehrssteuer mit erledigt worden. — Auch für die allgemeine Steuerlehre ist hier wieder eine so ausgebildete streng fiscalisch gestaltete Gesetzgebung wie die französische über Enregistrement und Stempel besonders lehrreich; s. Fin. III, S. 502—570.

Die Gerichte oder Registerbehörden u. s. w. werden hier von Amtswegen verpflichtet, für die zu ihrer Kenntniss kommenden oder unter ihrer Mitwirkung geordneten Rechtsgeschäfte durch ihre mit den Finanzgeschäften betrauten Organe die betreffende Steuer erheben oder die Benutzung der vorgeschriebenen Werthstempel vornehmen zu lassen oder, bei vollständiger Trennung jener Behörden von den fiscalischen Aufgaben, die Geschäfte zum Zweck der Berechnung und Erhebung der Steuer einer eigenen Finanzbehörde anzumelden.

Oefters findet hier ohnehin schon eine Gebührenpflichtigkeit für die Mitwirkung von Behörden statt, woran sich dann gleich die Verkehrssteuerpflichtigkeit

anschliesst. Oder, der noch häufigere Fall, die eine gesetzliche Abgabe stellt eben nicht bloss, wie fälschlich angenommen zu werden pflegt, eine Gebühr, sondern zugleich und meist hauptsächlich eine Verkehrssteuer dar. Hier erfolgt dann gleichzeitig die Ermittlung des Steuerobjects, die Feststellung des dafür rechtlich in Anspruch zu nehmenden Steuersubjects und die Berechnung, Vorschreibung und Erhebung des Steuerbetrags. Die Voraussetzung dafür, wann und wieweit eine derartige Abgabe Gebühr und Steuer sei, ist im vierten Buche in der Gebührenlehre schon angegeben worden (§. 28 ff., 42 ff.).

Die Cautelen für die Durchführung der Steuerpflichtigkeit und die Formen der Erhebung (directe Einziehung, Stempel) sind dieselben wie bei den Gebühren.

Sie sind daher ebenfalls früher schon dargestellt worden (§. 42, 43, 70 ff.). Zur möglichst sicheren Ermittlung der Steuerobjecte, d. h. der steuerpflichtigen Acte oder Rechtsgeschäfte dient die gesetzliche Vorschrift, diese Geschäfte registriren zu lassen, oder sie behördlich (gerichtlich) anzumelden, oder sie schriftlich abzufassen und die Urkunden mit dem erforderlichen Stempel zu versehen. (Ein Beispiel: die Registrirungspflichtigkeit der schriftlich beurkundeten, aber auch gewisser anderer Rechtsgeschäfte und Eigenthumswechsel im französischen Recht, Fin. III, §. 216.) Die Androhung fiscalischer Strafen, die Bedrohung mit Rechtsnachtheilen, eventuell selbst mit Rechtsungiltigkeit oder Unklagbarkeit des Geschäfts, die Verpflichtung aller öffentlichen Behörden, Notare u. s. w., die Einziehung der gesetzlichen Abgaben oder die Anbringung der Stempel selbst vorzunehmen, oder ihnen vor Augen kommende stempelpflichtige Schriftstücke auf die Verwendung des Stempels überhaupt und des richtigen Stempels zu prüfen, nur richtig gestempelte Urkunden anzunehmen (im Process u. s. w.), eventuell die Stempelung nachzuholen oder die Strafverfolgung der schuldigen Steuersubjecte zu veranlassen und anderes Aehnliche mehr: das sind die zwar nicht immer völlig, aber doch im Ganzen einigermaassen ausreichenden Hilfsmittel der Steuerverwaltung zur Ermittlung der Steuerobjecte der Verkehrssteuern und zur Sicherung des Finanzinteresses in Betreff der Besteuerung der Steuersubjecte nach den gesetzlichen Steuersätzen. Abweichendes Einzelne richtet sich nach der Art der einzelnen Verkehrssteuern, wo z. B. die neueren „Börsensteuern", auch die deutsche von 1885, bemerkenswerthe Normen haben. S. über Controlen und Strafen beim französischen Enregistrement Fin. III, §. 222, 223, beim dortigen Stempel §. 232 ff.

Die enge Verbindung vieler dieser Steuern mit juristischen Formalien (§. 42) erleichtert demnach die Aufgabe der Steuerverwaltung hier wesentlich. Das leitende Princip für die administrative steuertechnische Ermittlung der Steuerobjecte wird aber dadurch etwas verdeckt. Es ist doch im Grunde das gleiche wie bei dieser ganzen Gattung von „indirecten" Steuern, von der wir hier handeln, nemlich ein directer oder indirecter Zwang zur Anmeldung der Steuerobjecte für das Steuersubject behufs Veranlagung zur Steuer, nur dass dieser Zwang hier eventuell implicite in den schon aus sachlichen Gründen gegebenen Vorschriften über das Registerwesen und über die Mitwirkung von Behörden in privatrechtlichen Vorgängen, Rechtsgeschäften erfolgt.

Bei der Stempelpflichtigkeit macht man das Steuersubject selbst zugleich zum Organ der Ermittlung des Steuerobjects und der Steuererhebung, worin ebenfalls implicite ein Anmeldezwang zur Versteuerung der Steuerobjecte liegt: hier freilich mit schwächeren Garantieen der Controle, die, ausser in nachträglichen Nachforschungen von Amtswegen (preussisches Stempelfiscalat), in den Bedrohungen mit Strafen und

Digitized by Google

etwaigen Rechtsnachtheilen, nur in ungenügendem Maasse in der Oeffentlichkeit und in der oft mehr nur zufälligen Kenntnissnahme Seitens der öffentlichen Behörden liegen. Nur die unbedingte Vorschrift des Registrirungszwangs und womöglich zugleich der Schriftlichkeit steuerpflichtiger Rechtsgeschäfte unter gleichzeitiger Versagung der Rechtsgiltigkeit oder Klagbarkeit der nicht registrirten und mündlichen betreffenden Rechtsgeschäfte möchte hier für die sichere Ermittlung der Steuerobjecte grössere, wenn auch dann noch nicht ganz ausreichende Garantie gewähren. Es würde auch dabei eine rationelle Beschränkung der Steuerpflichtigkeit auf gewisse leichter controlirbare, namentlich auch auf Rechtsgeschäfte über einen gewissen nicht zu niedrigen Werthbetrag wohl von vorneherein geboten sein oder man müsste wenigstens den Verkehrssteuersatz, wie z. B. bei einem gleichmässigen kleinen Quittungsstempel, sehr niedrig ansetzen, um dadurch den Anreiz zur Hinterziehung von Steuerobjecten zu vermindern. Rechtsgeschäfte über Eigenthumswechsel bei Immobilien werden immer leichter wirksam steuerpflichtig zu machen sein, als bei Mobilien, einschliesslich börsengängiger Werthpapiere, zumal Inhaberpapiere oder durch Blancoindossament übertragbarer; eine Verschiedenheit, mit welcher Steuerpolitik und Steuertechnik rechnen müssen.

Man hat öfters als ein Mittel zur Bekämpfung des Differenzgeschäfts an den Fondsbörsen die Versagung der Klagbarkeit der betreffenden Verträge (als Spielverträge u. dgl.) befürwortet und mitunter besteht diese Klagbarkeit auch nicht. Aber irgend ausreichende Hilfe bietet das Verfahren erfahrungsgemäss nicht: der „Sittencodex“ unter den Börsenspielern ist in diesem Puncte eine nicht werthlose Bürgschaft dafür, dass auch nicht-klagbare Verträge doch erfüllt werden, ähnlich wie die Verhältnisse unter „vornehmen Hasardspielern“ liegen. Das beweist, dass man die practische Bedeutung des erwähnten Mittels nicht überschätzen darf.

Ein besonderes Verfahren ist bei solchen Verkehrssteuern (wie auch bei Erbschaftssteuern), welche sich nach dem Werth des in einem Rechtsgeschäft, einem Eigenthumswechsel vorkommenden Objects richten, erforderlich, um richtige Preisangaben zu erlangen, worauf dann wieder die Controle ihre Aufmerksamkeit zu lenken hat. Hier bieten bei Grundstücken, Gebäuden Besitzwechselabgaben besondere Schwierigkeiten. Die Zugrundelegung des Nominalwerths der Fonds und Effecten bei Börsenumsatzsteuern hilft diese Schwierigkeit steuertechnisch leichter überwinden, aber entspricht bei starker Abweichung des Curses vom Nominalwerth nicht der richtigen steuerpolitischen Anforderung. (S. über die Bestimmungen beim französischen Enregistrement Fin. III, §. 223.)

§. 313. — 2. Bei der Besteuerung von Conjuncturengewinnen richtet sich das Verfahren zur Ermittlung der Steuerobjecte nach der Art des betreffenden Gewinns und der demgemäss zu wählenden Steuer (§. 237—240).

a) Dient die Ertrags- und Einkommenbesteuerung mit dazu, diese Gewinne zu treffen, so sind amtliche Nachforschungen neben Declarationen der Steuerpflichtigen mit anzuwenden.

b) Bei der Benutzung der Verkehrsbesteuerung liefern in dem practisch wichtigsten Falle, wenn es sich nemlich um den beim entgeltlichen Besitzwechsel vom Grundeigenthum (und Gebäuden u. s. w.) erzielten Gewinn handelt, wieder die entsprechend einzurichtenden Register oder Grundbücher die genügenden Anhaltspuncte.

Es müssen zu dem Zweck, ebenso wie für denjenigen der Verkehrssteuer, namentlich die Erwerbs- und Verkaufspreise eingetragen werden, nach deren Differenz dann die Behörde (Grundbuchamt) wieder von Amtswegen die Steuer zu berechnen hat. Dabei ist dem Steuerpflichtigen nur der Nachweis einer Werthsteigerung in Folge neuer Kapitalverwendungen zu gestatten, um eventuell ganz oder theilweise steuerfrei zu bleiben (oben S. 582). Im Uebrigen fungirt die Verkehrsbesteuerung

Digitized by Google

(einschliesslich der „Börsensteuern"), wie früher gezeigt wurde, ohnehin vielfach gleich als Besteuerung von Conjuncturengewinnen mit.

c) Bei der Berücksichtigung dieser Gewinne in Erbfällen kommen dieselben Einrichtungen in Betracht, wie bei der Erbschaftssteuer.

Nur dass ausserdem noch die Erben zu Aussagen nach bestem Wissen über die etwaige Conjuncturen-Werthsteigerung von Erbschaftsobjecten (besonders Immobilien) zu verpflichten und geeignete amtliche Nachforschungen nach solchen Werthsteigerungen und Controlen zur Prüfung der Angaben der Erben einzurichten sind. Bei Immobilien liefern hier die Grundbücher wieder die Daten über die Erwerbspreise, neue Taxationen haben den Jetztwerth zur Zeit des Erbgangs festzustellen, bei Werthpapieren dienen der Curszettel und Rechnungsbelege über den Ankauf zur Ermittlung von Conjuncturengewinnen.

d) Bei der Baustellenbesteuerung und in ähnlichen Fällen (§. 240) muss ein mit scharfen Strafandrohungen bei Unterlassungen verbundener Anmeldezwang vorgeschrieben werden: für den Besitzer der Baustelle und für denjenigen, welcher eine specifische Aenderung in der Benutzung seiner Grundstücke vornimmt. Amtliche Nachforschungen haben zur Ergänzung daneben zu treten.

Einzelnes wird hier nach dem Muster der Grundsteuer und etwa der an den Tabakbau anknüpfenden Formen der Tabakbesteuerung eingerichtet werden können.

3. Die Steuerobjecte bei Spielgewinnen ermittelt und trifft man am Einfachsten, — unter der statthaften Voraussetzung, dass jedes Spiel einer öffentlichen Controle und Concession unterliegt, sonst verboten ist, — in der Art, dass der Spielhalter („Schuldner") zur Anmeldung der betreffenden Steuerobjecte verpflichtet und gleich bei ihm, also an der Ertragsquelle, die Steuer erhoben wird.

4. Zur Ermittlung der Steuerobjecte der Erbschaftssteuern dient zunächst der (übliche) Anmeldezwang für alle Erben, welche letztere auch die Legatare und Legate anzugeben haben; ferner in Ergänzung dazu die Verpflichtung der Standesämter, der Erbschaftssteuerbehörde regelmässige Nachricht von den Todesfällen zu geben. Die Art und Höhe der Erbschaften, Erbportionen und Legate ist ebenfalls zu declariren. Für Werthanschläge sind die Regeln der Verkehrsbesteuerung anzuwenden, eventuell Taxationen (von Grundstücken, Gebäuden, Hausinventar, einzelnen Objecten u. s. w.).

Die auch sonst in mancher Hinsicht empfehlenswerthe Vorschrift, dass über alle Erbschaften ein amtliches (gerichtliches) Erbeslegitimationsverfahren ex officio stattfinden muss, hilft weitere Schwierigkeiten in der Ermittlung der Steuerobjecte zu beseitigen. Wenn, wie es principiell und steuertechnisch passend erscheint, die kleinen Erbschaften, bez. Erbportionen und Legate unter einer gewissen Höhe steuerfrei sind, vermindert sich auch die Zahl der zu controlirenden Erbschaften wesentlich. S. aus der Gesetzgebung die Einrichtung der britischen und französischen Erbschaftssteuer in Fin. III, §. 122 ff., 218, 241.

Digitized by Google

§. 314. — 5. Von den Verbrauchssteuern, welche sich an den Umlauf von Waaren anknüpfen, sind die Grenzzölle, besonders die Einfuhrzölle die wichtigsten und als ein ganz allgemeiner Bestandtheil des modernen Steuerwesens hier vornemlich ins Auge zu fassen.

S. für Einzelnes die Darstellung des britischen Zollwesens, besonders des heutigen dortigen Zollverfahrens in Fin. III, §. 138 ff., namentlich §. 151, 154, und des französischen, eb. §. 310 ff., speciell §. 324—329: zwei Typen, die auch für die allgemeine Steuerlehre lehrreich sind.

Die Einrichtungen zur Ermittlung der Steuerobjecte bei den städtischen Thorsteuern sind mutatis mutandis dieselben wie bei den Zöllen, mit Abweichungen, welche theils durch die verschiedenen Verhältnisse der zu controlirenden Oertlichkeiten, theils durch die verschiedene Art (meist landwirthschaftliche und gewisse gewerbliche Erzeugnisse des gewöhnlichen Marktverkehrs, eventuell Brenn- und Baumaterialien, dann Getränke, Wein, Branntwein, Bier u. s. w.), theils durch die verschiedene Transport- und Verpackungsweise und Anzahl der Artikel veranlasst werden. S. über das französische Octroi Fin. III, §. 342 ff., über das Administrative dabei besonders §. 348, 349.

Die sonstigen Steuern in Verbindung mit dem Umlauf der Waaren sind zu selten, um hier besonders berücksichtigt werden zu müssen. Gewisse Einrichtungen bei ihnen sind aber ähnlich wie beim Versand zollpflichtiger Waaren. S. z. B. die Einrichtung der französischen „Circulationsabgabe" von Wein Fin. III, §. 256, 262.

Zur Ermittlung der Steuerobjecte bei Zöllen u. s. w. dient zunächst und hauptsächlich ein Anmeldezwang für die Waarenführer.

In Folge desselben sind die letzteren mit dem Eintritt des „steuerbaren Moments", d. h. der Ueberschreitung der Grenzzolllinie (der „Verzehrungssteuerlinie" bei städtischen Thoraccisen) verpflichtet, sich selbst und die von ihnen geführten Waaren bei der betreffenden Steuerbehörde behufs Vornahme des „steuerbaren Acts", d. h. der Verzollung (eventuell behufs Einleitung der Maassregeln, welche zur Sicherung der Verzollung dienen) zu melden. Diesem Zwang entspricht das Recht der Steuerorgane, die erforderlichen Controlen zur Sicherstellung dieser Anmeldungen zu treffen und Jedermann zu nöthigen, sich den getroffenen Anordnungen zu unterwerfen. Zu diesem Behufe erfolgt die Bildung und stete Bewachung einer „Grenzzolllinie" und eines Grenzgebietbezirks (ähnlich bei den Thoraccisen: einer Verzehrungssteuerlinie), woran sich die Vorschrift knüpft, nur die öffentlichen Wege oder selbst nur gewisse Wege darunter oder letztere wenigstens nur für gewisse Waaren zum Transport zu benutzen. Auch die Zeit (Tageszeit) des Transports wird wohl beschränkt. Aehnliche Vorschriften bestehen für den Seeverkehr in Betreff der Häfen, der Schiffsarten (Grössen), Ladungen, Waaren.

In der Praxis modificirt sich der Eintritt des steuerbaren Acts, z. B. wenn Zollämter auf inländischem Freihafengebiet oder in Folge von Zollcartellen (Deutschland und Oesterreich) auf fremdem Gebiete liegen, wo dann etwa die Einbringung in die zollamtlichen Räume behufs Verladung in die ins Inland abgefertigten Fahrzeuge (Eisenbahnwagen) jenen Act bildet und zu diesem Behuf die Anmeldungen erfolgen müssen. — Im Text mehrfach Anlehnung an v. Hock, öffentliche Abgaben §. 20. S. auch Rau II, §. 458—460.

Die Waarenführer haben in bestimmter Weise „Steueransagen" oder „Waarenerklärungen" über die Objecte (Art, Menge, eventuell Herkunft, Bestimmungsort u. s. w.) ihres Transports zu machen. Diese Ansagen umfassen im Princip auch die nicht-steuerpflichtigen Objecte, um eine Controle zu ermöglichen. Sie sind eventuell von vorneherein ohne Weiteres durch Documente (z. B. Schiffspässe, Ursprungscertificate) zu belegen. Die Steuerbeamten haben das Recht, bez. die Pflicht, die gemachten Angaben über Art und Menge der Waaren auf ihre Richtigkeit zu prüfen

Digitized by Google

mittelst eigener Untersuchung des Transports („Revision"), Begleitung desselben bis zum Zollamt und über die weiteren, für die Besteuerung eventuell in Betracht kommenden Thatsachen (Herkunft, directe, indirecte Einfuhr, Benutzung heimischer, fremder Fahrzeuge, Schiffe u. s. w., bei „Differentialtarifen", wo sich der Zollsatz nach solchen Momenten verschieden gestaltet, — auch über den „steuerpflichtigen Werth" der Waaren bei Werthzöllen) die vorgeschriebenen urkundlichen Belege mittelst bestimmter Atteste u. s. w. zu verlangen.

Dies sind die ziemlich allgemein und gleichmässig bestehenden Haupteinrichtungen zur Ermittlung der Steuerobjecte bei Zöllen. Im Anschluss daran finden sich theils — und so mehr neuerdings bei „liberalerer" Tarifpolitik — zur Erleichterung des Verkehrs und zur Vereinfachung des „Zollverfahrens" zugleich auch im Interesse der Steuerverwaltung, theils — und so mehr früher, aber überhaupt bei strengerer fiscalischer Finanzzollpolitik, höheren Finanzzöllen und besonders auch bei schärferem Schutzzollsystem — zur noch grösseren Sicherung der gesetzlichen Besteuerung einige weitere Einrichtungen.

In denselben bestehen öfters grössere zeitliche und örtliche Verschiedenheiten als in den geschilderten nach der ganzen Gestaltung des Zollwesens, namentlich nach der grösseren oder kleineren Zahl und Höhe der Zollsätze, nach der Beschaffenheit der Zollgrenze und der davon abhängigen Gefahr des Schmuggels, nach dem Zweck des Zolls (Finanz- oder Schutzzoll), nach der Integrität der Bevölkerung, der Geschäftskreise, des Beamtenthums, endlich freilich auch nach der mehr bureaukratischen Weitläufigkeit und Schwerfälligkeit oder der den Verkehrsbedürfnissen sich mehr anpassenden („kaufmännischen") Gestaltung der ganzen Steuer- und Zollverwaltung. Es ist klar, dass hier zwischen den Bedürfnissen und Wünschen des Verkehrs und der Zollverwaltung selbst einerseits und den Anforderungen, welche im Interesse möglichst sicherer Ermittlung der Steuerobjecte zu stellen sind, andererseits Conflicte bestehen, welche nur durch Compromisse ausgeglichen werden können. Bei diesen dürfen die „fiscalischen Interessen" aber nicht von vorneherein als minder berechtigt gelten. — Auch hier kann das französische Zollwesen als ein lehrreiches Beispiel von allgemeiner Bedeutung dienen, nur dass dabei, wie in der Periode der ersten Revolution und Napoleon's I., auch zeitweilig noch eigentlich „politische" Tendenzen auf die Tarifpolitik, das Zollverfahren, die Controlen und Strafen von Einfluss waren.

a) Zur Erleichterung des Verkehrs und zur Vereinfachung des Zollverfahrens dient ausser der früher schon besprochenen Feststellung specifischer, namentlich Gewichtszollsätze statt der Werthzollsätze und gleichmässiger Sätze statt der Qualitätszollsätze (§. 303):

α) die Anwendung der Gewichtssätze in der Form der sogenannten Bruttoverzollung oder der Nettoverzollung auf Grund gewisser meist im Verordnungswege zu bestimmenden Tarasätze, welche vom Bruttogewicht zur Ermittlung des zollpflichtigen Nettogewichts abgehen.

Man hält sich hier an die üblichen Verpackungsarten der Waaren und bestimmt bei der Bruttoverzollung danach mit die Zollsätze, bei der genannten Nettoverzollung die Tara. Dabei ist es natürlich nothwendig, geeignete Vorkehrungen gegen die Benutzung einer dem Steuerpflichtigen zu günstigen Bemessung des Gewichts der Verpackung zu treffen und Aenderungen in letzterer durch Aenderung der Bruttozoll-

Digitized by Google

sätze oder der Tara zu begegnen. Die zeitraubende und kostspielige Auspackung und Wiederverpackung der Waaren wird so vermieden. Ein Controlrecht der Verwaltung, sich vom wirklichen Inhalt der Collis u. s. w. im Falle von Misstrauen in die Waarenerklärung zu überzeugen, muss freilich gewahrt bleiben.

β) Die unbedingte Verpflichtung, die Waaren gleich an der Grenze zu verzollen, widerspricht vielfach dem berechtigten Verkehrsinteresse, vertheuert direct und indirect dem Waarenführer, bez. Eigenthümer den Bezug und ist auch durch das Finanzinteresse nicht geboten. Daher ist ein Verfahren erwünscht, mittelst dessen die Waaren vorläufig unverzollt bis zur Erreichung ihres Bestimmungsorts bleiben, an welchem alsdann erst die letzten zollamtlichen Manipulationen zur Ermittlung der Steuerobjecte und der Steuerschuldigkeit erfolgen. Dies setzt besondere Zollämter auch im Binnenlande, namentlich in grösseren Städten, voraus: sogenannte innere oder Binnenzollämter neben den Grenz- oder Aussenzollämtern. Das betreffende Verfahren ist das sogenannte „Begleitscheinverfahren", durch welches die Identität der unter Zollverschluss gestellten Steuerobjecte und die Sicherung der einstweilen verschobenen Zollzahlung verbürgt wird.

Es besteht vornemlich für einfuhrzollpflichtige Importartikel, dann für ausländische, bloss zur Durchfuhr kommende. Auch bei inneren Verbrauchssteuern kommt es zur Controle transportirter Steuerobjecte vor, z. B. bei Mehl auf dem Wege von der Mühle in die Stadt oder bei Malz, welches aus der Mühle in die Brauerei geht oder bei Wein, der vom Händler an den Wirth und Privaten versandt wird, oder bei octroipflichtigen Artikeln, welche nur durch einen Ort mit Octroi hindurch geführt werden. Wo Ausfuhrzölle, Ausfuhrprämien, Ausfuhrvergütungen für bereits entrichtete oder ins Debet geschriebene Verbrauchssteuern bestehen, sind analoge Control- und Begleitscheineinrichtungen erforderlich und üblich.

γ) Zur Erleichterung des Zwischenhandels, eventuell zur Verschiebung der Verzollung dienen amtliche oder mit unter amtlichem Verschluss stehende Niederlagen („Entrepôts").

In diesen können einstweilen bis zur Einfuhr für den inländischen Consum und der alsdann erst eintretenden Verzollung oder bis zur zollfreien Wiederausfuhr zollpflichtige Waaren gelagert und eventuell den erforderlichen technischen Manipulationen unterzogen werden. Amtliche Controlen stellen die Ermittlung der Steuerobjecte dabei genügend sicher. Aehnliche Einrichtungen bestehen und sind besonders bei hohen Steuern auch geboten für innere Verbrauchssteuern, indem die Objecte einstweilen in Niederlagen kommen und erst beim Ausgang aus diesen in den inneren Verbrauch dann zu versteuern sind (Zucker, Branntwein, Salz).

b) Zur Verschärfung der Maassregeln für die Ermittlung zollpflichtiger Waaren namentlich bei hohen Zöllen (eventuell bei Prohibitionen) und grosser Schmuggelgefahr dienen besonders Einrichtungen, welche v. Hock folgendermaassen zusammenfasst.

„Man errichtet eine zweite, die erste controlirende Zolllinie dort, wo der Grenzbezirk vom inneren Lande sich scheidet (innere Zolllinie); man versieht die hoch belegten fremden Waaren zum Zeichen der geschehenen Verzollung und die entsprechenden inländischen zum Zeichen der inländischen Erzeugung mit besonderen Stempeln, unterwirft sie den Transport- und Aufbewahrungscontrolen auch im Inneren

Digitized by Google

lässt beim Eintritt in die grossen Handelsstädte die Waaren einer Revision unterziehen, ob sich nicht fremde, unverzollte darunter befinden; die Grenze wird mit Wall und Graben umgeben, die nur an den Puncten, wo sich ein Amt befindet, sich öffnen; man entleert den Grenzbezirk von Einwohnern." (Oeffentliche Abgaben S. 128. Weiteres über Controlen unten im dritten Abschnitt, §. 337 ff.)

Begreiflicher Weise sind so ausgedehnte und lästige Controlen nur ausnahmsweise zu rechtfertigen und vollends heute bei der durch die Dampflocomotion bewirkten Massenconcentration eines leichter und schneller Bewegung bedürftigen Waarenverkehrs meist gar nicht mehr ausführbar, bei diesem nach seiner Concentration und seinen Transportverhältnissen leichter zu controlirenden Verkehr aber auch weniger nothwendig als früher.

Von besonderer Bedeutung für die sichere Ermittlung der Steuerobjecte bei den Zöllen und Thoraccisen sind dann noch, wie auch bei allen anderen indirecten Verbrauchssteuern, Controlen über die Steuerbeamten, um Bestechlichkeit und Schmuggelbegünstigung durch dieselben, sowohl in Betreff der Menge als der Art der Waaren, zu verhüten.

S. unten §. 342. Dazu dient (nach v. Hock eb.) „die Verpflichtung der Steuerorgane, jeden amtlichen Act schriftlich festzustellen und wichtigere Amtshandlungen nur mehrere vereint oder unter Leitung eines höheren Beamten vorzunehmen; dann die gegenseitige Uebereinstimmung der Scripturen, die öfteren Nachschauen, Ueberprüfungen, Vergleichung der ausgestellten Urkunden mit den Waaren, für welche sie ausgestellt sind."

Die ausserordentliche Schwierigkeit der Aufgaben der Zollverwaltung zur Ermittlung der Steuerobjecte ist somit unverkennbar. Bei den Thoraccisen steigert sie sich für die analoge Aufgabe vielfach noch, weil der Verkehr im Ganzen massenhafter und doch weniger centralisirt ist und die Sperr- und Bewachungsmaassregeln wegen ihrer verkehrsstörenden, auch die Personen noch mehr belästigenden Wirkungen unvermeidlich mehr beschränkt werden müssen. Mit aus steuertechnischen Rucksichten sind denn auch die Thoraccisen vielfach gefallen, wie anderseits die Zollsysteme — des Finanz-, wie des rationellen Schutzzolls — gemildert worden (§. 209).

B. — §. 315. Die Ermittlung der Steuersubjecte.

Nach dem Wesen der ganzen hier besprochenen Kategorie von „indirecten" Steuern, auf „einzelne wechselnde Thatsachen und Handlungen", liegt, wie oben hervorgehoben wurde und wohl durch das Vorausgehende bestätigt wird, die Hauptaufgabe der Steuerverwaltung in der Ermittlung der Steuerobjecte. Ist diese erfolgt, so ergiebt sich, welche Personen überhaupt eventuell als Steuerpflichtige in Frage kommen können. Da solcher Personen aber in einigen der hierher gehörigen Fälle mehrere sind, so muss das Steuerrecht genauer bestimmen, wer gesetzlich das Steuersubject oder m. a. W. wer der Steuerverwaltung für die Zahlung der Steuer verantwortlich und haftbar sein soll, ob ein bestimmter Einzelner und wer,

Digitized by Google

ob mehrere Personen solidarisch, ob eine bestimmte Person zunächst, eine oder mehrere andere Personen eventuell subsidiär u. s. w. Mitunter kann dann gerade hier wohl zwischen dem oder den eigentlichen Steuersubjecten und anderen, neben ihnen vorkommenden Steuerhaftenden unterschieden werden.

Für die Bestimmung dieser Personen und die Entscheidung dieser Fragen sind theils principielle steuerpolitische Erwägungen hinsichtlich der richtigen Besteuerung und Vertheilung der Steuerlast, theils steuertechnische Rücksichten bezüglich der Sicherung der Steuer und der leichteren Erhebung in Betracht zu ziehen und eventuell zu combiniren.

Die ersteren Erwägungen sollten eigentlich bestimmend sein, d. h. diejenige Person, welche nach richtigen steuerpolitischen Grundsätzen belegt werden soll, müsste auch Steuersubject werden. Allein das ist einmal nicht immer sicher und einfach zu entscheiden (so nicht bei manchen Verkehrssteuern), sodann ist es bei der steuerpolitischen Natur der indirecten Verbrauchssteuern ja überhaupt nicht der Steuerzahler, der Steuerträger sein soll; endlich muss auch sonst aus practischen Zweckmässigkeitsgründen der steuertechnischen Rücksicht darauf, wer verkehrs- und volkswirthschaftspolitisch oder im Interesse der Sicherheit des Fiscus als passendster Steuerzahler gelten muss, öfters der Vorrang bei der Entscheidung eingeräumt werden. Die meisten Schwierigkeiten für eine richtige Entscheidung bieten wohl die Verkehrssteuern. Wer schliesslich Steuerträger ist, das richtet sich wieder nach den Bedingungen der Ueberwälzung.

Hier nur einige Andeutungen, Fingerzeige und Beispiele hinsichtlich der im Problem selbst liegenden Schwierigkeiten.

1. Bei den Verkehrssteuern, Stempel- und Registerabgaben u. dgl. m. wäre nach steuerpolitischem Princip diejenige von mehreren etwa in Betracht kommenden Personen, z. B. bei Verträgen, zum gesetzlichen Steuerpflichtigen zu erklären, die nachweisbar oder doch muthmaasslich einen sich anderen (directen) Steuern rechtlich oder thatsächlich entziehenden „Gewinn" u. s. w. gemacht hat, also eben deswegen die Person ist, welche nach der „Begründung" dieser Besteuerung „ersatz- oder ergänzungsweise" von letzterer getroffen werden müsste (§. 228). Doch kann man dies eben nicht immer einfach und sicher bestimmen oder selbst wenn und wo man es kann, nöthigt das steuertechnische Interesse zu Abweichungen von der Regel. Oefters (z. B. bei steuerpflichtigen Kauf-, Mieth-, Pachtverträgen) liegt auch kein Grund vor, einen der Contrahenten allein zum Steuerträger zu machen, sondern das Richtige ist, dass beide zusammen die Steuer tragen. Wenn man hier gleichwohl aus steuertechnischen Gründen einen der Contrahenten allein oder zunächst als gesetzlichen Steuerpflichtigen bestimmt und den, welcher einen sonst nicht oder nicht genügend besteuerten Gewinn gemacht hat, nicht ermitteln kann, so sollte

Digitized by Google

Steuersubject möglichst derjenige sein, der im Allgemeinen, daher präsumtiv auch im concreten Fall meistens, der ökonomisch und social stärkere Theil ist. Eine subsidiäre Verpflichtung des anderen Contrahenten ist daneben zweckmässig, auch um diesem ein wirksames Interesse daran zu geben, dass der erste seine Steuerpflicht richtig erfüllt. Diese Entscheidung möchte sich auch steuertechnisch in der Regel empfehlen.

Bei Mieth- und Pachtverträgen deshalb wohl der Vermiether und Verpachter, bei Immobilienkäufen der Erwerber des Objects das richtige Steuersubject, u. s. w. Die vertragsmässige Regelung der Verkehrssteuer bleibt auch hier nicht ausgeschlossen, sie richtet sich nach den für die Steuerüberwälzung maassgebenden Verhältnissen.

Bei manchen in der Form des Stempels erhobenen Verkehrssteuern auf die schriftlichen Urkunden über Rechtsgeschäfte wird die steuertechnische Rücksicht unvermeidlich vorangestellt werden müssen, indem das Gesetz denjenigen zum Steuerpflichtigen erklärt, welcher am Sichersten und Leichtesten zu erfassen ist, z. B. denjenigen, welcher eine Urkunde zu besitzen wünschen muss, um sich ihrer als Beweismittels für einen Anspruch gegen einen Dritten oder für die Erfüllung einer Verpflichtung zu bedienen.

Daher erscheint bei Schuldscheinen der Gläubiger, bei Quittungen der Zahlungspflichtige als das richtige gesetzliche Steuersubject, nicht ohne Weiteres der Aussteller des Schuldscheins, dem freilich die Steuer durch Ueberwälzung wieder leicht zugeschoben werden kann. Bei Wechseln mag zwar der Aussteller zuerst für verpflichtet erklärt werden (Deutsches Recht), aber die solidarische Haftbarkeit aller auf dem Wechsel stehenden Namen ist daneben steuertechnisch berechtigt (ebenfalls Deutsches Recht). Bei Inhaber- und ohne Cessionsinstrument übertragbaren Schuldscheinen wird gleichfalls der Aussteller zum Steuersubject zu machen sein; bei Börsen-Umsatzsteuern zunächst der Vermittler (Deutschland).

In manchen Fällen kann man steuertechnisch passend auch das specielle sachliche Object, auf welches sich ein steuerpflichtiges Rechtsgeschäft oder eine darüber ausgestellte stempelpflichtige Urkunde bezieht, für die Steuer, ohne Rücksicht auf die Rechte Dritter an demselben, mit haftbar machen, ähnlich wie dies bei Verbrauchsteuern vorkommt, so namentlich bei Geschäften in Bezug auf Immobilien. Hier empfiehlt sich, als gesetzliches Steuersubject den Eigenthümer, in dessen Eigenthum das Object noch steht oder übergeht, zu bestimmen.

Man ersieht aus dem Gesagten, dass hier ein Gebiet voll unvermeidlicher Casuistik vorliegt, welches wiederum die Theorie fast noch gar nicht bearbeitet, die Praxis in den Bestimmungen über die Steuersubjecte mehrfach etwas willkürlich geregelt hat.

2. Bei Conjunctur- und Spielgewinn und bei dem Erwerb aus Erbschaft ist der steuerpolitisch richtige Steuerträger der Gewinnende und der Erwerber. Die Bestimmung des gesetzlichen Steuersubjects, eventuell des für letzteres Steuerhaftenden, wird aber wieder mit nach steuertechnischen Rücksichten erfolgen müssen.

Digitized by Google

Bei den Steuern auf den Conjuncturengewinn richtet sie sich mit nach der Art der zu diesem Zweck benutzten Steuer (§. 237 ff.). Bei der Realisirung eines solchen Gewinns durch ein Verkaufsgeschäft kann z. B. der Erwerber und das Object (Grundstück u. s. w.) für steuerpflichtig erklärt werden, mit dem unbedingten Recht des Ersteren, den Betrag der Steuer am Kaufpreis zu kürzen. Bei Baustellenbesteuerung ist natürlich der Eigenthümer das Steuersubject. Der Spielgewinn wird, wie schon bemerkt, am Besten gleich bei seiner Auszahlung dem betreffenden Steuerabzug unterzogen und der Spielschuldner daher zunächst zum Steuersubject gemacht, aber mit dem Recht (und der Pflicht eventuell), den Abzug zu machen.

Bei der Erbschaftssteuer werden die Bestimmungen über die Steuersubjecte in Verbindung mit dem Formalismus des Erbrechts selbst treten müssen. Es wäre wohl die Erbschaftsmasse selbst zunächst für steuerpflichtig und der Verwaltung haftbar zu erklären, mit der etwaigen weiteren Bestimmung, die Ausantwortung der Erbantheile und Legate vor erfolgter Zahlung oder Sicherstellung der Steuer für unzulässig, selbst für ungiltig zu erklären oder wenigstens betreffende Verpflichtungen für die Steuer der Legatare, bez. Miterben und Erben den antretenden Erben, den Verwaltern der Erbschaft, den Testamentsexecutoren u. s. w. aufzulegen. Dies vereinfacht auch die Einziehung der Steuer (britische Verhältnisse). Die die Erbschaft antretenden Erben werden dabei solidarisch für die Steuer, auch für diejenige der Legatare, haften. Werden die Erben oder Legatare, die eigentlichen Steuerträger, auch unmittelbar als solche zu Steuersubjecten gemacht und einem betreffenden Anmeldungszwang unterstellt, so kann eine Haftung des betreffenden Vermögens, bez. der einzelnen darin enthaltenen Sachgüter, der pfändbaren Forderungen, Effecten, welche an jeden Einzelnen übergegangen sind, daneben ausgesprochen werden.

3. Bei den Grenzzöllen und Thoraccisen und in den sonstigen Fällen von Steuern auf im Transport befindliche Waaren sind als die rechtlichen Steuersubjecte aus steuertechnischen Zweckmässigkeitsgründen in der Regel zunächst nicht die Eigenthümer, sondern die Waaren- oder Frachtführer zu bestimmen.

Vgl. v. Hock, öffentliche Abgaben S. 127. Deutscher Vereinszolltarif vom 1. Juli 1869 §. 13: verpflichtet ist dem Staate der, welcher zur Zeit, wo der Zoll zu entrichten, Inhaber (natürlicher Besitzer) des zollpflichtigen Gegenstands ist.

Mit diesen Frachtführern kommt die Steuerverwaltung unmittelbar allein in Berührung, sie sind es, welche dem Anmeldungszwang für die Steuerobjecte (§. 314) unterliegen, die Ermittlung der Eigenthümer entzieht sich der Steuerverwaltung oder macht unverhältnissmässige Schwierigkeiten. Zwischen Frachtführer und Eigenthümer der Waaren regelt sich die Tragung der Steuer durch die Frachtverträge einfach, mittelst Vorschüssen an die Frachtführer zur Auslage der Steuer u. s. w. Gerade bei diesem Sachverhalt ist aber eine Haftung der Steuerobjecte selbst, ohne Rücksicht auf die Rechte Dritter daran, zur Sicherung der Besteuerung nothwendig. (Vereinszollgesetz von 1869 §. 14.)

Ausnahmsweise kann indessen mitunter auch der Waaren-Eigenthümer zum Steuersubject gemacht werden, so namentlich beim Begleitscheinverfahren (§. 314), mittelst dessen die Waaren in die Hände des Eigenthümers unter genügender Sicherstellung der Besteuerung geleitet werden.

4. Bei einzelnen inneren Verbrauchssteuern, welche sich an die Production der betreffenden Artikel anknüpfen, kann mitunter statt des Producenten selbst der Käufer des Products (Fabrikats), welcher es in den freien Verkehr bringt, zum Steuersubject gemacht werden.

So z. B. im Falle der Tabak-Gewichtssteuer, der Wein-Productionssteuer, was in der grösseren Fähigkeit des Käufers, den Steuervorschuss, um den es sich hier bei der „indirecten" Steuer zu handeln pflegt, zu leisten, seine ökonomische Begründung

Digitized by Google

finden kann. Freilich steigt dann, wenn andernfalls der Producent, der bis zu einem gewissen Termin nicht verkauft hat, Selbstschuldner der Steuer wird, die Macht des Käufers, des „Handels“, gegenüber dem Producenten leicht bedenklich. (Verhältnisse bei der jetzigen deutschen Tabaksteuer.) Auch dabei kann dann Haftbarkeit des Objects selbst für die Steuer zweckmässig sein.

Manches Weitere in Betreff der berührten Puncte richtet sich nach den specifischen Verhältnissen der einzelnen Steuer und der dabei in Betracht kommenden besonderen wirthschaftlichen, auch technischen Verhältnisse des Betriebs, des Handels u. s. w.

C. — §. 316. Ueber die Ermittlung der Steuersätze ist zu den früheren Erörterungen über die Feststellung derselben (§. 303) nichts Besonderes mehr hinzuzufügen. Nach erfolgter Ermittlung der Steuerobjecte und Steuersubjecte ergiebt sich die Feststellung der dem tarifmässigen Steuersatz entsprechenden individuellen Steuerschuldigkeit als eine blosse Rechnungsoperation. Diese kann freilich bei den complicirten Tarifen der Verkehrssteuern, auch mancher Zollsysteme eine ziemlich verwickelte Sache werden, so dass etwa ein eigenes geübtes Rechnungspersonal zur Ausführung nothwendig wird.

So z. B. für die Berechnung der „Gerichtskosten“, in welchen bei den Abgaben der freiwilligen Gerichtsbarkeit viele Verkehrssteuern stecken. Die Anwendung des Zolltarifs in der Praxis setzt eine umfassende Waarenkenntniss der Zollbeamten voraus. Bei manchen Tarifpositionen, z. B. eines Schutzzolltarifs mit vielen Qualitätsstufensätzen einer Waarengattung (Gespinnste, Gewebe, Metallwaaren, Kurzwaaren) oder mit Werthzollsätzen handelt es sich um Classificationen der Waaren, wofür wieder ein specialistisch ausgebildetes Beamtenpersonal erforderlich sein kann.

Einzelnes Weitere über Veranlagung mit im folgenden Abschnitt.

2. Abschnitt.

Die Erhebung der Steuern.

„Erhebung“ kann in weiterem und engerem Sinne genommen werden. Im ersteren enthält sie Manches auf die Veranlagung sich Beziehende noch mit, im letzteren nicht. In diesem Abschnitt handelt es sich vornemlich um die Erhebung im zweiten Sinne; aber auch auf connexe Fragen der Veranlagung, welche im Vorausgehenden noch nicht erledigt wurden und sich m. E. besser in diesem Zusammenhange behandeln lassen, wird hier jetzt noch mehrfach mit eingegangen, u. A. besonders in den Erörterungen über das Reclamationswesen („Veranlagungs-Reclamation“) in §. 334 ff.

§. 317. Einleitung.

Hinsichtlich der Erhebung der Steuern (speciell der Staatssteuern) handelt es sich vornemlich um zwei Reihen von Fragen: einmal, wer soll die Erhebung besorgen oder die Frage nach den Erhebungsorganen, und sodann, wie soll die Erhebung eingerichtet werden? Wie gewöhnlich hängen diese Fragen unter sich mehr oder weniger zusammen, so dass öfters die Entscheidung der einen derjenigen der anderen präjudicirt. Sie sind ferner nicht

Digitized by Google

durchaus allgemein, sondern meistens nur historisch und örtlich relativ zu beantworten, wobei sich aber auch im letzteren Falle die maassgebenden Bedingungen wohl theoretisch feststellen lassen. Vieles richtet sich endlich auch wieder in Betreff der Erhebungsorgane und der Einrichtung der Erhebung nach dem steuertechnischen Wesen der verschiedenen Steuergattungen und jeder einzelnen Steuer, wobei der Unterschied zwischen „directen“ und „indirecten“ Steuern im administrativ-technischen Sinne wieder vorzugsweise wichtig ist. Auf den Einfluss dieses Moments ist im Folgenden die Aufmerksamkeit besonders mit zu richten.

Doch ist in dieser Beziehung im vorigen Kapitel vom Steuersystem und in den vorausgehenden Abschnitten von der Steuerverwaltung schon Manches erledigt worden, namentlich in Betreff der Erhebungsart, worauf jetzt nicht mehr zurückzukommen ist.

I. Die Erhebungsorgane der Steuern.

Deren können im Wesentlichen dreierlei unterschieden werden, wonach man auch wohl von drei „Erhebungssystemen“ spricht: die Erhebung durch Steuerpächter oder durch Vermittlung der Selbstverwaltungskörper, besonders der Gemeinden, oder durch Staatsorgane (Staatsbehörden, Beamte) selbst: die sogenannte Eigen- oder Selbsterhebung oder Staatsregie.

Die Steuerpacht hat in der antiken Welt stark vorgeherrscht, ist von Neuem mit der Entwicklung der Besteuerung in den Zeiten des Uebergangs vom Mittelalter zur Neuzeit, besonders bis zum französischen Revolutionszeitalter, in manchen Ländern ausgedehnt, angewandt, dann aber mehr und mehr, wenn auch nicht völlig durch die Eigenverwaltung verdrängt, namentlich auf untergeordnete Gebiete der Besteuerung (und des Gebührenwesens) beschränkt worden. Die Benutzung der Selbstverwaltungskörper als Organen für die Erhebung der Staatssteuern zeigt keine so deutliche Entwicklungstendenz und mehr Verschiedenheiten von Land zu Land und nach Steuerarten. Bei den indirecten Steuern ist sie im modernen Staate nur in gewissen Fällen, wie bei Thorsteuern und allenfalls bei Steuern im Anschluss an locale Productionsbetriebe, nicht bei Zöllen anwendbar, bei den directen Steuern kommt sie in der Gegenwart nicht selten vor.

A. — §. 318. Die Steuerpacht.

Rau I, §. 288, gegen Pacht, ebenso v. Malchus I, §. 79, Murhard, Besteuerung, S. 153 ff. Jacob, II, §. 1258 mehr unterscheidend, ebenso M'Culloch, taxation p. 30, de Parieu, I, 102, v. Hock, öffentliche Abgaben, S. 62. Ueber Frühere Manches bei Malchus. S. Sonnenfels, Grundsätze III, 125 ff. (6. A.), sehr ausführlich. Er meint schon (S. 140): „Die Vortheile, die man sich von den

Digitized by Google

Pachtungen verheisst, sind entweder keine Vortheile oder können auch bei der eigenen Behebung des Staats erhalten werden." Die Pachtung sei die Erhebungsart, welche dem Staate am Theuersten komme und den Unterthanen am Beschwerlichsten falle (S. 126). Gegner sind auch Montesquieu und A. Smith gewesen. Die historisch relative Auffassung fehlt zwar nicht immer ganz, tritt aber doch zu sehr zurück, auch bei Rau und v. Hock. Dagegen ist dieselbe begreiflich besonders vertreten durch Roscher, Fin. §. 67 (mit vielen historischen Notizen in den Noten). Wenn er dabei als „drei Hauptsysteme der Erhebung" (§. 66 ff.) das ältere Repartirsystem im ständischen Staat, die Steuerpacht und die Regie unterscheidet, so möchte ich indessen einwenden, dass das erste neben den anderen nicht Correlat ist, da es doch selbst wieder entweder die Eigenerhebung oder Pacht voraussetzt. Der Hauptgrund, welcher das Pachtsystem rechtfertigen könnte, sei das Nichtmehrgenügen der Repartirung und das Nochnichtgenügen des Staatsbeamtenthums. S. auch Cohn, Fin., §. 385.

Das Urtheil über die Steuerpacht fällt nothwendig nach folgenden Umständen verschieden aus, kann daher kein absolutes, sondern nur ein historisch relatives sein. In Betracht kommt nemlich einmal die ganze Entwicklungsstufe des Staats-, Cultur- und Wirthschaftslebens, besonders die erreichte Entwicklung der Staatsthätigkeit und damit zusammenhängend der Staatsverwaltung und des Beamtenthums überhaupt. Sodann ist zu unterscheiden, ob es sich um ein umfassendes System der Steuerpacht, eine allgemeine Verpachtung aller Steuern oder doch ganzer grosser Kategorieen, namentlich der indirecten, der Monopole, Regalien, der Zölle, der inneren Accisen, der Thorsteuern, anderseits der directen Steuern (sogenannte Generalpacht in diesem Sinne) — oder aber um die Verpachtung gewisser einzelner Steuern von mehr untergeordneter Bedeutung (Specialpacht in diesem Sinne) handelt.

Es lassen sich zwar auch ganz allgemeine Gründe für und wider aufstellen, dieselben haben aber nach den eben erwähnten Umständen eine verschiedene Bedeutung und wollen daher trotz ihres richtigen Kernes nicht soviel besagen, wie man öfters gemeint hat.

So hat man auch in dieser Frage mitunter mit dem in dieser Allgemeinheit unbewiesenen und unbeweisbaren Satze für die Pacht plädirt, dass dieselbe „naturgemäss" die Vortheile der Privatbetriebsamkeit für sich habe.

Der Pächter könne daher neben seinem Gewerbsgewinn, der ihm freilich werden müsse, leicht dem Staate mehr zahlen, als dieser aus der Eigenverwaltung erlöse. Indessen hier wird über die principiellen Bedenken hinsichtlich solchen privaten Gewinnbezugs bei der Besteuerung und über die fast unvermeidlichen Uebelstände der Steuerpacht nur um dieses finanziellen Vortheils Willen hinweg gegangen. Und weiter wird das Problematische dieses Vortheils und der Umstand übersehen, dass der Vorzug der Pacht eben selbst wieder von historischen Bedingungen abhängt.

Der Gewinn des Pachters einschliesslich der von letzterem zu bestreitenden Verwaltungs- und Erhebungskosten entspricht aller-

Digitized by Google

dings dem Erhebungskostenaufwand bei der Eigenverwaltung und kann möglicher Weise kleiner sein als dieser. Aber es ist immer etwas Anderes, ob die Erhebungskosten in den Kosten eines rationellen Gehaltssystems für Steuerbeamte oder wenigstens partiell in einem solchen Gewerbsgewinn des Pachters bestehen. Für die politische, socialpolitische und ethische Auffassung ergiebt sich hier ein Unterschied, und kaum in einem Zeitalter, kaum in einer Staatsverfassung zu Gunsten der Pacht. Gleichwohl kann letztere unvermeidlich sein oder den Vorzug verdienen, auch dann ist aber ihre Verbindung mit solchen privatwirthschaftlichen Gewinnen noch ein Uebelstand. Dazu kommt der regelmässige Ursprung wenigstens eines Theils des Pachtgewinnes: dieser Gewinn ergiebt sich eben leicht mit aus den bedenklichen Verhältnissen, welche bisweilen fast nothwendig mit der Pacht verbunden sind.

Schon beim Abschluss der Pachtverträge sind Bestechlichkeit, zu kleine Pachtschillinge, persönliche Begünstigungen schwer zu vermeiden. Die Pächter, wenigstens bei umfassendem Steuerpachtsystem, üben ferner zu leicht einen besonderen Druck aus oder lassen ihn durch ihre Beamten ausüben. Sie nehmen weniger Rücksicht auf die Lage der Steuerpflichtigen und sind denn auch regelmässig besonders verhasst. Die Klagen über die römischen Steuer-, Zollpächter u. s. w., über die italienischen und französischen, von denen sich namentlich die Generalpächter (fermiers généraux) des ancien régime sehr bereicherten, sind sprüchwörtlich. Wie Livius XLV, 18 einmal sagt: ubi publicanus est, ibi aut jus publicum vanum aut libertatem sociis nullam esse. (Rau, §. 288 Note d.) Schmähliche Zustände auch in der Türkei. (Weitere Notizen bei Roscher.)

Das Odium solcher Verhältnisse fällt aber dann mit auf die Besteuerung und den Staat. Genügende Abhülfe liegt weder in den Bestimmungen der Pachtverträge, noch in Controlen der Staatsregierung über die Pächter. Denn solche Controlen sind nicht wirksam genug, weil es an dem entsprechenden Verwaltungsapparat fehlt. Wären sie es, so bewiese das nur, dass der historisch und örtlich relative Hauptrechtfertigungsgrund der Pacht, die ungenügende Verwaltungsmaschinerie des Staats, nicht mehr vorläge.

Die Annahme eines allgemeinen Vorzugs der Pacht vor der eigenen Verwaltung beruht aber auch auf einer falschen Voraussetzung und wird durch die Erfahrung nicht bestätigt.

Die Einrichtung der Verwaltung kann nicht sehr verschieden sein, mag ein Pächter (Pachtgesellschaft) oder der Staat sie besorgen. Es verhält sich hier ähnlich wie bei so manchen grossen Aufgaben, z. B. des Verkehrswesens, in Betreff der Streitfrage, ob Staats-, ob Actiengesellschaftsübernahme und Betrieb, wo doch die ökonomisch-technische Natur der Aufgabe im Wesentlichen gleiche Einrichtungen bedingt, wer immer sie besorge. Bei angemessener Gestaltung der Regie hat sich denn auch die letztere erfahrungsgemäss der Pacht technisch und ökonomisch ganz gewachsen gezeigt. In den Niederlanden soll die Einführung des Verpachtens um 1555 den Ertrag verdoppelt haben. Um 1748 wurde das höchst unbeliebt gewordene Verfahren ohne Nachtheil wieder aufgehoben. Zu Necker's Zeit galt auch in Frankreich in Bezug auf die ökonomisch-technische Seite der Erhebung, die Kosten u. s. w. der Unterschied zwischen Pacht und Regie gleich Null. Malchus (I, 385) sucht aus einer Vergleichung der von Necker gegebenen Daten über den Aufwand für das Erhebungspersonal und die Zahl des letzteren bei den grossen Generalpachten der indirecten Steuern in Frankreich in der letzten Zeit des ancien régime mit den Daten über die Verwaltung wesentlich derselben Steuern während der

Digitized by Google

Restauration in eigener Regie nachzuweisen, dass der frühere Personalaufwand um $^1/_{10}$, der Geldaufwand, ohne den Gewinn der Pächter, um $^1/_6$ grösser gewesen sei. Natürlich eine nur in gewissem Umfang zulässige Vergleichung. Der Gewinn der vierzig französischen Generalpächter wird von Necker auf 3 Mill. L., im Durchschnitt auf 75.000 L. veranschlagt. (Necker, de l'administr. [1784] I, 72.) Weiteres über Frankreich in Fin. III, §. 152.

Diese Thatsachen führen auf den entscheidenden Hauptpunct in der Frage.

§. 319. — 1. Ein umfassendes System der Steuerpacht ist mitunter, so namentlich in den geschichtlich wichtigsten Beispielen der alten Welt, dann auch, allerdings aber hier nur bedingter, in der neueren Uebergangszeit vom Mittelalter zum modernen Staat, der allein oder doch zunächst am Besten sich bietende Nothbehelf der Steuererhebung in Ermangelung einer geordneten und entwickelten Staatsverwaltungsmaschinerie.

Hier liegt Perioden hindurch eigentlich gar keine Wahl vor, sondern wenn man eben gewisse Steuerarten und Formen, z. B. gewisse indirecte Steuern in Monopolform wie in anderer Form, directe Abgaben in den Provinzen, auf dem platten Lande, von der relativ zerstreut lebenden ackerbauenden Bevölkerung u. s. w., erheben will, so muss man sich dazu der Steuerpacht bedienen.

Insofern ist die Pacht hier historisch berechtigt, weil sie allein die Aufgabe überhaupt lösen kann. Aber sie erscheint damit auch besten Falls als eine geschichtliche Durchgangsstufe im Entwicklungsprocess der Gemeinwirthschaft.

Wie so Manches, was der Entwicklung der unmittelbaren Staatsthätigkeit als Hülfsmittel für die Lösung wahrhaft „gemeinwirthschaftlicher", „öffentlicher" und immer mehr als solcher erkannter Aufgaben vorangegangen ist, — auch hier bietet namentlich das grosse Gebiet des Verkehrswesens i. w. S. bemerkenswerthe Analogieen. Sobald der Staat sich seiner Aufgaben wirklich bewusst wird und einigermaassen dazu ökonomisch-technisch sich befähigt fühlt, zieht er die betreffenden Thätigkeiten selbst an sich heran: die Steuerpacht, auch eine Art „delegirter Verwaltung" (Sax), hat ihre Function erfüllt und wird beseitigt.

Bei der heutigen Entwicklung des Staatsgedankens unter den meisten Culturvölkern kann dann auch von Steuerpacht als einem umfassenden System der Erhebung nicht wohl mehr die Rede sein.

Selbst wenn die Gesichtspuncte privatwirthschaftlicher Oekonomie wirklich erheblicher wären, als es jetzt noch zuzugeben ist, würden sie eben nicht entscheiden dürfen. Denn die Erhebung der Steuern gilt mit Recht jetzt selbstverständlich als eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit, die nur von öffentlichen Körpern, wie dem Staate oder eventuell den Selbstverwaltungskörpern und deren Beamtenpersonal, unmittelbar ausgeführt werden darf. Der Steuerpacht kann man sich dabei nur in einzelnen besonderen Fällen als eines untergeordneten Hilfsmittels bedienen.

In den griechischen Staaten war Pacht ganz allgemein. In Rom bestand sie, wie für andere Staatseinnahmen, schon in früher republikanischer Zeit, so namentlich für die Zölle u. dgl. indirecte Abgaben (Pachtgesellschaften der publicani). Bei den directen Abgaben in den Provinzen führte Caesar theils die unmittelbare Abführung der Naturalleistungen an den Staat (africanische und sardinische Korn- und Oellieferungen), theils die Verwandlung in feste Geldabgaben ein (Kleinasien),

Digitized by Google

wo die Einbeziehung der Einzelbeträge den Steuerdistricten selbst überlassen wurde („Repartirsystem" Roscher's). (Mommsen, römische Geschichte, 6. A. III, 506.) — Die indirecten Steuern, Passage-, Wege-, später Grenzzölle, Thorsteuern und andere Verbrauchssteuern, „Umgelder" in den Städten sind auch später, im Mittelalter mit dem Aufkommen dieser Abgaben in Städten, dann in Territorien, ferner in der Uebergangszeit Regale und Monopole die am Häufigsten verpachteten Steuern gewesen, seltener und dann meist nur kürzer die directen Steuern. — In Frankreich hat sich das Pachtsystem im 16. Jahrhundert unter Einflüssen florentinischer Politiker und Finanzmänner ausgedehnt. Dabei wurden später immer mehr grosse Pachtgesellschaften gebildet, welche in Einem eine Reihe verschiedener indirecter Abgaben zur Erhebung übernahmen („fermes générales", Fin. III, §. 66, 67). Die Pacht umfasste übrigens bei Weitem nicht alle Abgaben. Die fermes générales bezogen sich im 18. Jahrhundert auf die Zölle in dem alten Haupttheil der Monarchie, den „provinces des cinq grosses fermes", auf die aides (Getränkesteuern), das Tabak- und Salzregal (gabelle) und einige kleinere Einkünfte. Nach Necker's Zusammenstellung der französischen Einkünfte (I, 35) betrugen dieselben 585 Mill. L., wovon auf die fermes générales 166 Mill. (S. auch die Daten in Fin. III, §. 154.) Unter ihm war aus der Verpachtung mehr eine Gewährsadministration geworden mit wenig Unterschied gegen die Regie. Auch in Spanien bis 1747 Pachtung. Von enormen Gewinnen dabei, aber mit augenscheinlichen Uebertreibungen, spricht nach Don Miguel von Zabala (1734) (Sonnenfels III, 129). — In Deutschland ist die Eigenverwaltung (eventuell mit Unterstützung der Gemeinden) seit Alters Regel. Misslungener Versuch mit der Verpachtung des neu begründeten Tabakmonopols in Preussen unter Friedrich d. Gr., 1765—66, Uebertragung der Verwaltung der Accise- und Zolleinkünfte an eine französische pachtähnliche Gewährsadministration von fünf fermiers 1766. (Riedel, brandenburgisch-preussischer Staatshaushalt S. 103; jetzt die umfassende Monographie von W. Schultze, Geschichte der preussischen Regieverwaltung von 1766—1786, Leipzig 1888, Schmoller, Forschungen VII, 3; auch Schmoller selbst in Abhandl. d. preuss. Akademie d. Wissenschaften 1888.) — Ueber die neueren Verhältnisse der Finanz- und Steuerpachten in der Türkei s. „die türkischen Finanzen", Berlin 1873, passim.

2. Auch von der Pacht als einem Hilfsmittel der Steuererhebung in besonderen Fällen (der „Specialpacht" im erwähnten Sinne) ist vorsichtig und nur beschränkt Gebrauch zu machen.

a) Bei allen Steuern, wo ein genaueres Einsichtnehmen in Privatverhältnisse, in Einkommen und Vermögen erforderlich ist, um die Steuerschuldigkeiten zu ermitteln, daher namentlich bei den directen Einkommen- und Vermögenssteuern, ist die Steuerpacht unbedingt auszuschliessen.

Die Veranlagung oder Ermittlung der Steuerschuldigkeiten und die Erhebung der Steuern lassen sich zwar trennen, aber sie sind doch zwei eng zusammengehörige Verwaltungsacte. Den ersten kann man am Wenigsten Privatinteressenten, wie den Steuerpächtern, übertragen. Vermag die Staatsverwaltung ihn, den schwierigeren Act, zu vollführen, so wird sie den Act der Erhebung auch bewältigen können. Weniger Bedenken böte die Erhebung gewisser fester Ertragssteuern, so der Grundsteuer, durch Pächter, wie sie in Norditalien noch in der österreichischen Zeit Seitens der Gemeinden, denen die Erhebung übertragen war, vorkam (v. Hock, Abgaben, S. 62). Indessen bei diesen wie bei allen directen Steuern sind mitunter Steuererlasse geboten, die man dem Pächter zu tragen nicht zumuthen kann und für die die Bedingungen im Voraus im Pachtvertrag richtig zu bestimmen schwierig ist. Heute, wo die Consequenzen des Grundsatzes der persönlichen Freiheit und politischen Gleichheit in allen Classen der Bevölkerung so ziemlich jedem Einzelnen zum Bewusstsein gekommen sind, — auch dies sind in dieser Frage mitspielende Momente — erscheint es überhaupt nicht räthlich, die Erhebung der directen Steuern Pächtern zu übertragen. Wie bemerkt, standen diese Steuern auch in den Ländern des Pachtsystems schon vor dem 19. Jahrhundert gewöhnlich in Eigenerhebung.

Digitized by Google

b) Bei den indirecten Steuern liegen die genannten Bedenken nicht oder nur in schwächerem Maasse vor. Doch bedingen hier andere Verhältnisse, dass man auch bei ihnen und bei gewissen Gebühren nur ausnahmsweise sich für die Pacht erklären kann.

α) Bei den grossen indirecten Verbrauchssteuern, wie besonders den Zöllen und den inneren Steuern, welche sich an den Productionsbetrieb anschliessen, ist die Gleichartigkeit des Steuer- und Erhebungsverfahrens bei allen Aemtern, in allen Theilen des Staats, wo die betreffenden Abgaben zu erheben sind, in hohem Maasse sowohl im Interesse des Fiscus als des Handels und der Production gelegen. Letzteren Falles leiden sonst einzelne Gegenden, Verkehrswege, Steuerpflichtige, indem die Bedingungen der Concurrenz ungleich werden. Daher ist wieder Einheitlichkeit der Verwaltungsgrundsätze und des Vollzugs derselben ein gerade auf diesem Gebiete immer mehr in seiner Bedeutung erkanntes Moment. Diese Einheitlichkeit kann hier allein bei der Staatsverwaltung ausreichend und ohne neue anderweite Bedenken verbürgt werden.

Auch die Verwaltung, bez. Erhebung durch die Selbstverwaltungskörper ist daher hier ausgeschlossen. Ein einziges, das ganze Staatsgebiet umfassendes Steuerpachtunternehmen, das wohl regelmässig in einem grösseren Staat eine Steuerpachtgesellschaft sein müsste, könnte zwar eine solche Einheitlichkeit ebenfalls gewähren. Aber genügende Garanticen gegen Missbräuche der Verwaltung wären ohne beständige Conflicte zwischen dem Staat und der Gesellschaft kaum zu stellen und der Einfluss des Privatkapitalismus wüchse in socialpolitisch bedenklichem Grade. Die Einrichtung des ganzen Verwaltungs- und Erhebungsapparats müsste bei einer solchen grossen Pachtunternehmung auch wesentlich ebenso wie Seitens des Staats erfolgen, so dass Vorzüge des „Privaterwerbs" schwerlich hervortreten würden.

β) Mutatis mutandis gilt das Gesagte auch von der bez. gegen die Verpachtung eines Monopols (Tabakmonopols) an eine Gesellschaft.

Eine neuere bekannte Maassregel der Art, die Verpachtung des Tabakmonopols in Italien, 1868, war eigentlich nur eine verhüllte Anleiheoperation. (S. Deutsche Tabakenquête, Anlagen B. III, 151, V, 95, Schäffle, Tübinger Zeitschrift 1879. S. 578.) — Auch die französischen Generalpächter hatten eine Function im Gebiete des Creditwesens, indem sie Vorschüsse leisten mussten. Zu Necker's Zeit schoss jeder Generalpachter 1,560,000 L. vor, wovon ihm die Mill. mit 5. der Rest mit 7 % verzinst wurde. (Necker, de l'administr. I, 71.) In Frankreich wurde eigenthümlicher Weise das nach dem letzten Kriege neu eingeführte Zündhölzchenmonopol verpachtet, was aber manche Bedenken bereitet hat und wo jetzt (1890) bei Ablauf des Vertrags auch die Eigenverwaltung eintreten soll. (S. Fin. III, §. 301, 302.)

γ) Bei städtischen Thoraccisen, dann bei Wege-, Brücken-, Hafengeldern und in ähnlichen Fällen liegen dagegen die Dinge allerdings öfters anders und nicht so ganz zu Ungunsten der Pacht.

Doch werden sich auch bei der Pacht der Erhebung von Thoraccisen immerhin leicht missliche Folgen ergeben. Das Eindringen und Nachforschen von Privatagenten

Digitized by Google

wird mehr Verdruss als dasjenige öffentlicher Beamten erregen. Am Unbedenklichsten erscheint die Verpachtung von Weg- und Brückengeldern, die auch noch immer am Meisten verbreitet sein möchte. Bei den kleinen festen Sätzen ist hier ein unangenehmes Eindringen nicht geboten, die Erhebung einfach, die volle Arbeitskraft einer Person wird gewöhnlich nicht in Anspruch genommen, weshalb die Erhebung als Nebenarbeit wohlfeil und doch genügend und sorgsamer als von Beamten besorgt werden kann. Octrois sind öfters in Frankreich, Italien, besonders Spanien verpachtet, Chausseegeld-, Brückengelderhebung u. dgl. auch in Deutschland. In Frankreich war im Jahre 1887 von 1516 Gemeinden in 417, meist kleinen, das Octroi verpachtet (Fin. III, 906), Eigenverwaltung in 835.

B. — §. 320. Die Erhebung der Staatssteuern durch die Selbstverwaltungskörper.

Mehr dagegen Rau, I, §. 290, Malchus, I, §. 77, dieser aber zu sehr vom individualistischen Standpunct aus. v. Hock, S. 61. Das ältere Repartir- und Contingentirungssystem im ständischen Staat lief auf dies System, insbesondere auf die Steuerhaftung, mit hinaus (Roscher, §. 66).

Hier ist namentlich an die Ortsgemeinde, welche hier als Typus allein berücksichtigt werden mag, mitunter auch an Kreis, Bezirk, Provinz zu denken. Die Ortsgemeinde kann eventuell aber auch die Kreis- und Provinzialsteuern mit erheben. Auch der umgekehrte Fall, die Erhebung von Gemeinde- u. s. w. Steuern durch die Staatsbehörden, ist möglich und kommt in der Praxis vor.

Einer Vermittlung der Selbstverwaltungskörper kann sich auch der moderne Staat hier auf doppelte Weise bedienen: einmal so, dass die Gemeinde nicht nur als Steuererhebungsorgan, sondern zugleich als selbst verpflichtete Steuerhaftende für bestimmte Steuersummen; zweitens so, dass sie nur als Steuererhebungsorgan fungirt.

In beiden Fällen sind wohl die Verkehrssteuern, allenfalls mit Ausnahme derjenigen, welche Rechtsgeschäfte in Bezug auf Immobilien, Besitzwechsel u. s. w. betreffen, und von den grossen indirecten Verbrauchssteuern die Zölle, meistens auch die an einen Productionsbetrieb sich anschliessenden inneren Verbrauchssteuern hier von vornherein auszuschliessen und der Eigenerhebung des Staats zuzuweisen.

Von den letzteren Steuern könnte nur etwa die Steuer der für den Localbedarf producirenden Bierbrauerei u. dgl. auch durch die Gemeinde erhoben werden. Aber unter den heutigen Productions- und Absatzverhältnissen wird es auch bei ihr und vollends bei den übrigen genannten inneren Steuern auf volle Einheitlichkeit und Gleichmässigkeit der Ermittlung der Steuerobjecte und der Erhebung der Steuern ankommen, wofür die Staatsregie allein die genügende Bürgschaft bietet. Bei den Verkehrssteuern, welche sich auf Mobiliarvermögensgeschäfte beziehen, ist meistens durch das Wesen derselben, bei den Zöllen durch die Rücksicht auf Gleichmässigkeit des Verfahrens die Erhebung durch die Communen ausgeschlossen. Wenn dagegen etwa die Grund- und Hypothekenbücher durch Gemeindebehörden geführt werden, so könnte die Erhebung auch von Staatssteuern für bezüg-

Digitized by Google

liche Geschäfte, Eintragungen u. s. w. diesen Behörden oder in Verbindung mit ihnen stehenden anderen Gemeindesteuerbehörden übertragen werden.

Allgemeiner können die Gemeinden als Erhebungsorgane für staatliche Verzehrungssteuern in Form von Thoraccisen (besonders neben solchen Communalsteuern), ferner für die meisten directen Steuern, besonders die Ertrags-, aber auch die Personal-, Classen-, Einkommen-, Vermögens-, Erbschafts-, gewisse Conjuncturengewinn- (bei Immobiliarbesitzwechsel und Baustellen), gewerbliche Licenzabgaben und für die directen Luxussteuern in Frage kommen.

In verschiedenen Ländern früher und jetzt hat der Staat bei manchen dieser Steuern die Erhebung den Gemeinden übertragen.

In Preussen werden z. B. die drei älteren directen Steuern, Grund-, Gewerbe-, Classen-, dann die Gebäudesteuer in den sechs östlichen alten Provinzen von den Gemeinden erhoben, in den anderen Provinzen, auch den neuen 1866er, von staatlichen Steuerorganen. Ebenso die classificirte Einkommensteuer in der ganzen Monarchie. In Baiern erfolgt die Erhebung der directen Steuern ausschliesslich durch die Rentämter des Staats. In Würtemberg fungiren hier die Gemeinden mit communaler Steuerhaftung. In Oesterreich wird die Grund- und Gebäudesteuer zwar durch die Steuerämter des Staats individuell für jeden Steuerpflichtigen berechnet, aber von der Gemeinde erhoben; ebenso die Einkommensteuer. Bei der Erwerbssteuer erfolgt die Erhebung durch das Steueramt, doch können auf dem Lande die Gemeindevorstände dabei als Mittelspersonen verwendet werden (Chlupp, directe Steuern Oesterreichs, §. 72, 99, 183, 148). Im ehemals österreichischen Italien Erhebung der Grundsteuer durch die Gemeinden mit Steuerhaftung. In Frankreich werden die directen Steuern nicht nur des Staats, sondern auch die Zuschläge für Gemeinden und Departements umgekehrt durch Staatsorgane erhoben; auch das communale Octroi wird zum Theil (in nicht $^1/_5$ der Fälle, 262 von 1516) nach Abonnementsvertrag durch die staatliche Verwaltung der indirecten Steuern erhoben. Bei den französischen directen Steuern läuft das Repartitionsprincip, die Einrichtung des Fonds für Steuerausfälle, die Wiederauflegung der in einem Jahre gewährten Erlasse und Reductionen von Steuerquoten auf die betreffenden Contingentsgemeinschaften auf etwas der Steuerhaftung Aehnliches hinaus (Fin. III, §. 180, besonders S. 426).

§. 321. — 1. Die communale Steuerhaftung.

Sie kommt namentlich bei Hauptarten der genannten directen Steuern, der Ertrags-, Einkommen-, Vermögenssteuern in Betracht.

Bei den anderen directen Steuern würde es sich nur um die Erhebung durch die Gemeinde handeln, ebenso in der Regel bei den Thoraccisen. Doch liesse sich bei diesen auch wohl eine Steuerhaftung einrichten, indem die Gemeinde für einen gewissen Ertrag aufkommen und eventuell denselben aus anderen Steuern oder durch besondere Zuschläge dazu decken musste. Darauf läuft eine der Steuerhaftung in einer Hinsicht verwandte Einrichtung, die Abfindung mit einer Gemeinde (oder einem Gebietstheil) oder die Leistung eines Aversums (Bauschsumme) für das Freibleiben von gewissen Steuern, z. B. bei Freihafengebieten (§. 324), im Grunde hinaus.

Bei Ertrags-, Einkommen- und Vermögenssteuern liesse sich auch noch gegenwärtig, wie ähnlich im System provinzieller, communaler, ständischer Steuercontingente des ehemaligen ständischen Staats, die Steuerhaftung der Gebietstheile oder Selbstverwaltungskörper, der Gemeinden direct gegenüber dem Staat oder jedes kleineren Körpers gegenüber dem grösseren, zu dem er politisch

Digitized by Google

gehört, schliesslich der Provinzen gegenüber dem Staat, wohl in Verbindung mit einem rationellen, auf richtigen Grundlagen ruhenden Repartitionssystem (§. 301) bringen. Ja, man könnte solche Haftung als die eigentliche Consequenz des Repartitionsprincips betrachten.

Hier liegt der Gedanke einer solidarischen Tragung' der Steuerlast durch locale Gemeinschaften mit zu Grunde. Wenn ein Einzelner seine Verbindlichkeit nicht erfüllt, hätte diese Gemeinschaft einzutreten. Manche der früher erwähnten Vortheile, besonders, dass ein Jeder ein eigenes Interesse an richtiger, nicht zu niedriger Besteuerung des Anderen hat, würden sich dann erst vollständig zeigen.

Eine „Ungerechtigkeit" und „Härte", wie wohl eingewandt worden ist, läge in solcher Haftung an und für sich nicht. Es handelt sich einfach um die Frage, ob Ausfälle oder Rückstände wie jetzt gewöhnlich von der ganzen Staatsgemeinschaft oder von einer solchen localen Gemeinschaft, bis herab zur Ortsgemeinde, getragen werden sollen. Darauf lässt sich wieder kaum eine allgemeine, sondern wohl abermals nur eine historisch relative Antwort geben.

a) Den beschränkenden Rechtsordnungen für Ackerbau und Gewerbe, dem streng corporativen Character der Ortsgemeinde mit festem Ortsbürgerthum, dem älteren Niederlassungs- und beschränkten Zugrecht, dem unentwickelten Communicationswesen, der geringeren politischen und volkswirthschaftspolitischen Bedeutung des allgemeinen Staatsbürgerrechts, kurz den früheren Wirthschafts- und Rechtsverhältnissen überhaupt entspricht eine solche communale Steuerhaftung immerhin.

Hier sind auch bei der relativen Stabilität aller Verhältnisse und der rechtlich und thatsächlich geringen Beweglichkeit der Ortsbevölkerung die Grundlagen für die Steuerrepartition und für die an letztere sich anschliessende Steuerhaftung ziemlich ausreichend so einzurichten, dass die Steuerhaftung für die Gemeinde keine durchschlagenden Bedenken hat.

b) Dies ändert sich mit dem Eindringen des „Individualismus" in das Wirthschaftsrecht und in das ganze Wirthschaftsleben: mit der Auflösung der alten Rechtsordnungen dieses Lebens, mit dem Uebergang der Ortsbürger- in die Ortseinwohnergemeinde, mit der Freizügigkeit und der den modernen Communicationsmitteln zu verdankenden leichten interlocalen Bewegung der Bevölkerung, mit der Zurückführung des freien Erwerbsrechts jedes Einzelnen als eines staatsbürgerlichen Rechts auf die Staatsgesetzgebung u. s. w. erscheint auch die communale Steuerhaftung thatsächlich wie rechtlich nicht wohl mehr recht vereinbar.

Die Controlrechte, welche man der Gemeinde zur Wahrung ihrer Interessen geben müsste, Erlaubnissertheilung beim Abzug, Passzwang u. dgl. stehen mit den neuen staatsbürgerlichen persönlichen und wirthschaftlichen Rechten und mit der

Digitized by Google

neueren Gestaltung des Wirthschaftslebens nicht mehr in Einklang. Ohne solche Controlrechte aber muss die Steuerhaftung leicht zu Härten für viele Gemeinden führen.

Unter den jetzigen Verhältnissen ist daher das Gerechtere, dass die Staatsgemeinschaft auch in einem Repartitionssystem die Ausfälle und Rückstände von Steuern unmittelbar auf sich nimmt.

Auch hier zeigt sich wohl wieder, wie alle solche Verhältnisse mit der geschichtlichen Entwicklungsphase der ganzen Rechtsordnung für die Personalstandsverhältnisse und für das Erwerbsleben enge zusammen hängen und nur in diesem Zusammenhang richtig zu beurtheilen sind. Ich beziehe mich besonders auf die Erörterungen über Eheschliessungsrecht und Zugrecht u. s. w. in meiner Grundlegung, 2. Aufl., 2. Abth., Kap. 1.

In Russland steht die communale Steuerhaftung für die Kopfsteuer des Staats in Verbindung mit dem Gemeineigenthum der Ortsgemeinde am Boden und mit der Schollenpflichtigkeit der Bauern. Vgl. Walcker, Selbstverwaltung, S. 275, und besonders Keussler, bäuerlicher Gemeindebesitz in Russland, I, 106. Annuaire des fin. russes, vol. VI (1879), p. 393. Durch neuere Gesetze von 1869 und 1875 sind die Bauern mit Privatgrundeigenthum, dann in gewissem Umfang die Dörfer von weniger als 40 Steuerpflichtigen von der Solidarhaft befreit worden. Mit der seitdem eingeleiteten Beseitigung der Kopfsteuer ist die Frage der Solidarhaft der Gemeinden in ein neues Stadium getreten und hält man diese Haft jetzt mehrfach für entbehrlich. (S. v. Keussler, im Finanzarchiv III, 272; derselbe in seinen sonstigen Aufsätzen über die Kopfsteuer- und bäuerlichen Verhältnisse daselbst; auch v. Falck, russisches Pachtsystem in Verbindung mit der Besteuerung der unteren Stände, Finanzarchiv V, 412.) — In Würtemberg Regelung der Haftung durch Verordnung vom 21. Juni 1819. Erhebung auf Kosten der Gemeinde durch einen von derselben angestellten Einnehmer, der zugleich Gemeinderechner sein kann. Die säumige Gemeinde kann Execution bekommen, wenn sie nicht einen Nachlass auswirkt (Rau, I, §. 290 Note. Malchus, Fin. I, 376). Durch die Gesetzgebung der neuesten Zeit sind in Würtemberg in dem eigenthümlichen Repartitionssystem der drei hauptsächlichsten Ertragssteuern (s. oben S. 707) Aenderungen eingetreten, indem nach dem Gesetz vom 28. April 1873 die Feststellung jeder Steuer in ihrem Verhältniss zu einander nicht mehr wie früher (nach Gesetz vom 15. Juli 1821) definitiv bestimmt ist, sondern für jede Etatsperiode durch das Finanzgesetz erfolgen soll. Aber in der verwandten Bestimmung der communalen Haftung für die directen Steuern ist keine Veränderung eingetreten. Auch nach dem neuen Gesetz vom 28. April 1873, Art. 11 haften die Gemeinden und Amtskörperschaften für den sicheren und rechtzeitigen Eingang der Steuern und haben die Gemeindecassen sie kostenfrei und rechtzeitig an die Oberamtspflegen, diese sie an die Staatscasse abzuliefern. Die genannten Körper beschwerden sich nicht. (S. Riecke, die directen Steuern u. s. w. in Würtemberg, Stuttgart 1879, aus den Würt. Jahrb., S. 142, wo Genaueres über die Reform; derselbe, Verfassung u. s. w. Würtembergs, S. 195.)

§. 322. — 2. Die communale Steuererhebung.

Hier erhebt die Gemeinde die Staatssteuern nach den allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen durch ihre Organe, aber auf Rechnung des Staats, ohne daher für die Rückstände und Ausfälle selbst dem Staate aufzukommen. Dies System hat unter Voraussetzung einer richtigen Behandlung der Erhebungskosten bei den oben (im §. 320) genannten Steuern, besonders bei den directen, Manches für sich.

Es lässt sich namentlich wohl durch die Benutzung des Einen communalen Erhebungs-, Rechnungs- und Cassenapparats im Ganzen an Kosten der Staats- und

Digitized by Google

Communal-Steuerverwaltung sparen, selbst wenn nicht unbedingt die einzelnen Erhebungsacte der Staats- und Communalsteuern zusammengelegt werden, was wenigstens bei einigen Steuern und einigen Volksclassen, um zu hohe Steuerzahlungen des Pflichtigen auf einen Termin zu verhüten, vermieden werden muss. Die mitunter wohl anzunehmende grössere Ortskenntniss der Gemeindeorgane kann erwünscht sein, um Härten u. s. w. leichter zu vermeiden. Die Erhebung lässt sich überhaupt den örtlichen Verhältnissen besser anpassen. Nur bei einem umfassenderen System von Thoraccisen als Staatssteuern, als eines Theiles der allgemeinen inneren Verbrauchsbesteuerung oder einer speciellen Verbrauchssteuer, wie etwa des Weins (Frankreich), könnte wieder die genaue Gleichmässigkeit bei der Erhebung durch die Gemeinden gefährdet sein, so dass die Eigenerhebung des Staats eventuell dann doch den Vorzug verdient. Bei den directen Steuern, besonders bei der Grund-, Häuser-, Gewerbe-, Einkommensteuer unterliegt die communale Steuererhebung kaum einem Bedenken.

Schwierigkeit macht nur die Behandlung der Erhebungskosten. Trägt diese die Gemeinde, so besteht eigentlich insoweit eine communale Steuerhaftung, welche hier noch das besondre Bedenken hat, dass diese Kosten nach Steuerarten und Ortsverhältnissen in den einzelnen Gemeinden sehr ungleich sein können.

Z. B. in Gross- und Kleinstädten bei der Einkommensteuer, besonders einer auf die unteren Classen ausgedehnten, bei der Grundsteuer nach der Bodenzertheilung, bei der Gewerbesteuer nach der Art und dem Maass der industriellen Entwicklung, bei Thoraccisen nach speciell localen und nach Verkehrsverhältnissen.

Es muss daher im Princip verlangt werden, dass der Staat die Erhebungskosten seiner Steuern selbst trage, bez. der Gemeinde vergüte. Aber das ist in der Praxis nicht so leicht durchzuführen, weil diese Kosten sich nicht genau berechnen und von den Kosten der Erhebung der eigenen Steuern der Gemeinde meistens nicht scharf abscheiden lassen. Deshalb ist eine specielle Verrechnung mit dem Staat über die Kosten gewöhnlich auszuschliessen und eine ausreichende Bauschsumme oder Provision, üblicher Weise in bestimmten Erhebungsprocenten von der Roheinnahme, zu gewähren.

Bei dem Mangel zuverlässiger Anhaltspuncte ist eine solche Provision freilich wieder unsicher richtig zu stellen. Sie muss nur aus den angeführten Gründen zur Kostendeckung genügend und sollte wohl nicht unbedingt für alle Gemeinden gleich sein, sondern nach Ortsverhältnissen wechseln.

Beispiel: In Preussen ist über diesen Punct öfters discutirt worden. Die Gemeinden in den östlichen Provinzen haben wohl über unzureichende Vergütung und gegenüber den westlichen Provinzen, wo die Staatserhebung besteht, über Ueberlastung geklagt. Sie müssen die Grundsteuer auf ihre Kosten ohne Vergütung erheben, wofür aber in den anderen Provinzen 3 % Erhebungsgebühren von den betreffenden Steuerpflichtigen, also über den Satz der Grundsteuer hinaus, zu tragen sind. Für die communale Erhebung der Gebäudesteuer besteht eine Vergütung von 3 %, für diejenige der Classen- und Gewerbesteuer eine solche von 4 % des Einnahmebetrags.

Wo umgekehrt die staatliche Erhebung besteht und Zuschläge zu den Staatssteuern für die Gemeinden und Communalverbände erhoben werden, empfiehlt sich, diese mit durch die Staatsorgane zur Vereinfachung und Kostenersparung zu er-

Digitized by Google

heben. Auch bei selbständigen Communalsteuern kann eine solche Einrichtung mitunter, wenn auch selten, in Frage kommen, alsdann gegen eine Bauschalvergütung der Gemeinden an den Staat.

S. die Notizen am Schluss von §. 320, besonders über Frankreich.

C. — §. 323. Die Eigenerhebung (Regie) der Staatssteuern.

Diese muss nach dem Vorausgehenden namentlich bei den grossen indirecten Verbrauchssteuern, den Zöllen, den meisten inneren, an einen Productionsbetrieb sich anschliessenden, den in Monopolform erhobenen Steuern (hier abgesehen von der Regelung des Detailverkaufs der Monopolartikel), ferner bei den Verkehrssteuern (auch hier eventuell abgesehen vom Detaildebit der Stempelbogen oder Stempelmarken) im Interesse möglichster Einheitlichkeit und Gleichmässigkeit der Handhabung der Verwaltungsnormen und der Steuerveranlagung und -Erhebung verlangt werden.

Die Richtigkeit dieses Postulats wird durch die neuere geschichtliche Entwicklung in den Culturstaaten bestätigt: die Erhebung der genannten Steuern durch Steuerpächter hat, auch wo sie längere Zeit bestanden, fast allgemein aufgehört, die Erhebung durch die Gemeinden und andere Selbstverwaltungskörper war hier weder früher üblich (mit einzelnen Ausnahmen bei der Besteuerung des Biers in der Brauerei und in wenigen ähnlichen Fällen), noch ist sie es heut zu Tage. Die Erhebung der indirecten Steuern der genannten Art und der Verkehrssteuern wird daher wohl mit Recht allgemein dem modernen Staate als solchem vindicirt. Hier liegt dann eine bedeutsame Aufgabe für grosse Meister der practischen Verwaltung, wie sie vielleicht kein Land mehr als Frankreich besessen hat, in der Verbesserung der Einrichtungen für die Erhebung dieser Steuern vor.

Auch die Erhebung der grossen directen Steuern, der Ertrags-, Einkommensteuern u. s. w. kann durch die Staatsverwaltung selbst erfolgen und geschieht auch vielfach so. Doch wird sie nach dem Gesagten öfters zweckmässig den Selbstverwaltungskörpern, namentlich den Gemeinden übertragen.

Die Einrichtung der Erhebung dieser Steuern unterscheidet sich beim Staate und bei der Gemeinde in einigen Puncten, so in Betreff des Organismus der amtlichen Erhebungsorgane, wo die locale Concentration in der Gemeinde und die Ausdehnung der Steuererhebung über viele verschiedene Oertlichkeiten im Staate Unterschiede bedingen. Gewisse Grundzüge der Einrichtung, besonders was die Verhältnisse zwischen der Veranlagungs- und Hebebehörde und den Steuerpflichtigen anlangt, sind aber nothwendig im Wesentlichen dieselben. Sie kommen hier an dieser Stelle für die Fragen der Einrichtung der Erhebung zumeist in Betracht. Die Darstellung bezieht sich daher hier auf die Staats- und die Communalbesteuerung zusammen.

II. Die Einrichtung der Steuererhebung.

§. 324. Sowohl für die Organisation des Steuererhebungsdiensts als für die ganze Einrichtung der Steuererhebung und für die Gestaltung des bezüglichen Verwaltungsrechts den Steuerpflichtigen gegenüber ergeben sich zunächst Verschiedenheiten, je nach-

Digitized by Google

dem der normale Fall einer Erhebung der schuldigen Steuerbeträge nach den gesetzlichen Vorschriften von den einzelnen Steuerpflichtigen d. h. die „eigentliche" Erhebung (wie man sie im Unterschied von der folgenden Einrichtung nennen kann) stattfindet oder der Ausnahmefall einer sogenannten Abfindung vorliegt. Bei letzterer vereinfacht sich gerade die Aufgabe der Steuerverwaltung in Bezug auf die Veranlagung, bez. die Ermittlung der Thatsachen zur Feststellung der Steuerschuldigkeiten, folgeweise in Bezug auf die Controlen und schliesslich auf die eigentliche Erhebung der Steuern sehr; ja diese Aufgabe kann nahezu ganz fortfallen. Man kommt daher mit einem viel kleineren Behörden- und Beamtenapparat aus, verwaltet wohlfeiler und wird einer grossen Reihe von Schwierigkeiten hinsichtlich der ganzen Einrichtung der Steuerverwaltung und speciell der Erhebung überhoben. Dies System ist deshalb hier zunächst zu besprechen.

A. Die Abfindung.

Man versteht darunter eine meistens vertragsmässige Regelung der Steuerschuldigkeit zwischen der Steuerverwaltung einer- und einem oder mehreren, eventuell auch einer solidarisch verbundenen Gemeinschaft von Steuerpflichtigen, Einer Erwerbs-, Gewerbs-, Berufsgruppe, oder auch einer ganzen örtlichen Gemeinschaft andererseits. In Folge dessen werden die Steuern nicht wie sonst nach den gesetzlichen Bestimmungen den einzelnen Steuerpflichtigen aufgelegt, nach den Steuerobjecten berechnet u. s. w. und einzeln erhoben, sondern die vereinbarte Summe wird an den bestimmten Terminen vom Steuerpflichtigen ohne Weiteres an die Casse abgeführt oder bei ihm eingezogen.

Aversum, Bauschsumme, französisch abonnement. Rau handelt davon bei der Accise II, §. 430. Im Ganzen erklärt er sich gegen sie. Sie kommt öfters vor, namentlich bei gewissen indirecten Verbrauchssteuern, welche sich an den Productionsbetrieb anschliessen, zwischen einzelnen Producenten oder Gemeinschaften derselben und der Steuerverwaltung, so bei der Bier-, Wein-, Branntweinsteuer, Zuckersteuer, bei gewerblichen Licenzen, Schanksteuern, auch beim Stempel (oben §. 73). Bei der Zuckersteuer z. B. so, dass die Leistungsfähigkeit der bei der Fabrikation benutzten Apparate (Centrifugen, Saftpressen), die Zahl der Füllungen der Diffusionsgefässe in einem bestimmten Zeitraum auf Grund gewisser technischer Annahmen festgestellt, danach die Steuerschuldigkeit berechnet, dann aber dem Producenten die etwaige stärkere Ausnutzung seiner Apparate ohne Erhöhung der Steuersumme gestattet wird. Aehnlich bei der Brennerei (Maischraum-, Brennraumbauschalirungssteuern, „Blasenzins"). Oder es wird überhaupt sich über eine steuerpflichtige Minimalmenge des Products (Fabrikats) vereinbart (z. B. bei der Brennerei), ähnlich über eine solche Menge des ausgeschänkten Getränks (Schanksteuer). S. darüber die specielle Steuerlehre und aus der neueren Specialliteratur besonders die schon mehrfach genannten Arbeiten v. Kaufmann's, J. Wolf's (Zucker-, Branntweinsteuer). In Band III der Fin. einiges Bezügliche über die britische Branntweinsteuer (§. 134 bis 137), die französische Getränkebesteuerung (eb. §. 254—263), die dortige

Digitized by Google

Zuckersteuer (§. 266 ff., 272). Ein characteristisches neuestes Beispiel ist die französische Bestimmung über gesetzliche, allein steuerpflichtige Ausbeuteminima der Zuckerrüben (eb. §. 268). Auch bei der Schlachtsteuer ist Abfindung vorgekommen. Aehnlich Abfindungen über Banknotensteuer (England, Fin. III, S. 264), sonstige Stempelbauschalien (Bank von England, eb.). Hier werden dann die einzelnen Steuerpflichtigen von vielen sonst bestehenden und auch erforderlichen Controlen dieser Steuern befreit. Das Abfindungssystem lässt sich dabei mannigfach verschieden gestalten.

Ferner kann auch eine ganze Oertlichkeit, Gemeinde, Handelsplatz, Gebietstheil sich so durch eine Abfindung von allen oder gewissen Steuern, namentlich von Zöllen, inneren Verbrauchssteuern, Monopolien, aber auch von directen Steuern „frei kaufen“, so in Fällen, wo der Ort selbst und der Staat die Anwendung der allgemeinen Steuergesetze auf die Oertlichkeit für nachtheilig oder unausführbar oder besonders schwierig (z. B. wegen Schmuggelgefahr) halten. Hier, z. B. in Freihäfen (deutsche „Zollausschlüsse“, besonders Hamburg-Altona und Bremen bis vor Kurzem) wird dann wie in den anderen, im Princip wesentlich gleichen Fällen für die Steuerschuldigkeit eine Bauschsumme oder ein Aversum festgestellt. Bei Ortsgemeinden kann auf diese Weise auch wohl dem Staate für Thoraccisen ein Aversum gezahlt werden (Italien). Wenn die Gemeinde dann diese Accise selbst für sich erhebt, so liegt eigentlich eine Art Pachtverhältniss vor. Die Steuergeschichte, so im ehemaligen ständischen Staate, wo die Steuercontingente von Ständen, Städten für alle oder für gewisse sonst bei ihnen zu erhebende Staats- oder Territorialsteuern auf demselben Grundsatz beruhten, und noch die heutige Praxis zeigt auf dem Gebiete der Abfindungen mancherlei Gestaltungen, aber das Princip ist überall leicht als dasselbe zu erkennen.

Gewisse Vortheile dieses Systems sind nicht zu bestreiten: finanzielle, privat- und volkswirthschaftliche, technische Vortheile.

Die Finanzverwaltung spart an Apparat für die Veranlagung, für Controlen, für Erhebung, daher an Kosten. Die wirthschaftliche Thätigkeit, der technische Fortschritt einzelner Producenten, ganzer Localitäten wird erleichtert, mitunter erst ermöglicht. In gewissen Fällen kann das Abfindungssystem förmlich wie ein Sporn zu Productions- und technischen Verbesserungen, namentlich auch auf Verminderung der eigentlich volkswirthschaftlichen Kosten hinwirken, was auch für die ganze Volkswirthschaft, nicht nur für den Nächstbetheiligten ein Gewinn ist.

Beispiele aus der Geschichte der Brennerei-, Zuckersteuern liegen vielfach vor. Im Ganzen ähnliche Verhältnisse und Tendenzen wie bei der „Abwälzung“ gewisser Steuern, besonders der Rohstoffsteuern, welche als Verbrauchssteuern fungiren. Siehe daher oben §. 145.

Aber diesen Vortheilen stehen doch wohl meistens noch grössere Bedenken gegenüber.

Zur richtigen Feststellung der Abfindungssummen fehlen oft die erforderlichen Daten. Für den Staat liegt die Gefahr zu niedriger Abfindung nahe. Auf diese kommt es doch den Steuerpflichtigen in der Regel wesentlich mit an, allerdings nicht nothwendig immer allein: ein genügender Gewinn für den Steuerpflichtigen kann auch schon in der freieren wirthschaftlichen Bewegung, in der Erleichterung technischer Veränderungen mit liegen. So wird aber doch die Gleichmässigkeit der Besteuerung verletzt. Die einzelnen sich abfindenden Steuerpflichtigen (z. B. die betreffenden Industriellen, bei der Branntweinbrennerei u. s. w.) werden meistens zu den ohnehin durch Kapitalbesitz, bessere Technik u. s. w. begünstigten Producenten gehören, den Grossbetrieb ihres Zweigs vertreten, während bei den anderen, den Kleinindustriellen auch die Garantieen für die Abfindung, welche die Verwaltung fordern muss, nicht zu stellen sind. Dann wird nur abermals Grossbetrieb und Grosskapital einseitig begünstigt.

Das Abfindungssystem enthält aber überhaupt eine Durchbrechung des allgemeinen Steuerrechts, welche principiell nicht ohne Bedenken ist und gerade auf diesem Gebiete, wegen des

Digitized by Google

Einflusses der Besteuerung auf die Bedingungen der wirthschaftlichen Concurrenz, möglichst vermieden werden muss. Ist die bestehende Besteuerung steuertechnisch mangelhaft, so suche man sie allgemein zu verbessern. Die Abfindung ist oft nur ein Privileg für Wenige, Nachtheilen der Besteuerung zu entgehen, denen sich die Meisten unterziehen müssen.

So muss das Verdict im Ganzen gegen die Abfindung ausfallen. Einzelne berechtigte Ausnahmen bestätigen auch hier nur die Regel, aber sie weisen dann auch gewöhnlich auf besondere Mängel der allgemeinen Besteuerung, auf besondere Schwierigkeiten der Controle, Schmuggelgefahr u. dgl. hin, wie in den Verhältnissen der genannten indirecten Verbrauchssteuern.

B. — §. 325. Die eigentliche Erhebung der Steuern und die Organe dafür.

Vieles von dem im Folgenden für die Erhebung Gesagten gilt auch wieder für die Veranlagung mit, was hier im Einzelnen nicht immer hervorgehoben zu werden braucht.

Der Erhebung der Steuer Seitens der Finanzorgane entspricht die Entrichtung der Steuer Seitens der zahlungspflichtigen Steuersubjecte. Hierbei sind nach Möglichkeit die Regeln zu befolgen, welche man aus den Verwaltungsgrundsätzen der Bestimmtheit und der Bequemlichkeit der Besteuerung und der geringstmöglichen Erhebungskosten ableiten kann (§. 189—192). Daraus ergeben sich dann auch einige Anforderungen hinsichtlich der Organisation des staatlichen und communalen Erhebungsdiensts.

Die technische Einrichtung des letzteren hängt zum Theil mit allgemeinen Einrichtungen des Finanzbehördenwesens, des Rechnungs- und Cassenwesens zusammen, worauf an dieser Stelle nicht einzugehen ist. Gewisse Verschiedenheiten in den einzelnen Staaten folgen aus allgemeineren Verschiedenheiten der gesammten Verwaltungsorganisation. Im Ganzen muss sich aber die Einrichtung der Steuererhebung wie diejenige der Steuerverwaltung überhaupt nach der Verschiedenheit der Steuerarten und zum Theil auch der einzelnen Steuern ein und derselben Gattung richten. Gerade diess ist hier besonders zu beachten. Es genügt die Hervorhebung einiger solcher Hauptpuncte, welche nach der Natur der Sache, d. h. nach dem ganzen technischen Wesen der Steuer, sich überall mehr oder weniger entscheidend geltend machen und zu ähnlichen Einrichtungen des

Digitized by Google

Erhebungsdiensts führen müssen und denn auch thatsächlich geführt haben.

Zu unterscheiden sind für diesen Dienst nun namentlich die grossen steuertechnischen zwei bis drei Kategorieen der „directen", der „indirecten" Steuern, in unserem zweiten, administrativen Sinne, und unter letzteren wieder die indirecten Verbrauchs- und die in Stempelform und als Register- u. dgl. Abgaben erhobenen Verkehrssteuern, denen auch in der Praxis wohl eine dreifache oberste Eintheilung der ganzen Steuerverwaltung des modernen Staats mit einem entwickelten Steuersystem dieser Art am Besten entspricht.

Aber gerade für die Erhebung und wiederum auch für die Veranlagung ist dann unter diesen Kategorieen noch weiter zu unterscheiden, so dass sich folgende acht Gruppen von allgemeiner vorkommenden Steuern in unseren heutigen Staaten bilden: 1) die gewöhnlichen directen Hauptsteuern (Ertrags-, Einkommen-, Vermögenssteuern); 2) die Zölle; 3) die Thoraccisen; 4) die in Monopolform erhobenen Verbrauchssteuern; 5) die inneren, an den Productionsbetrieb selbst sich anschliessenden Steuern, die eventuell auch für die Veranlagung und Erhebung noch weiter nach Productionszweigen zu trennen sind; 6) die in Stempelform erhobenen Verkehrssteuern; 7) die unmittelbar eingezogenen und die in der Form von Eintragungs- oder Registerabgaben erhobenen Verkehrssteuern; 8) die Erbschaftssteuern.

Eine solche weitere Scheidung dieser Steuern auch für die Veranlagung und Erhebung ist zweckmässig, bis zu einem gewissen Grade nothwendig und auch in der Praxis üblich. Denn die Ermittlung der Thatsachen in Bezug auf Steuersubjecte und Steuerobjecte setzt nicht nur bei jenen drei grossen allgemeinen Kategorieen, sondern auch bei jeder dieser acht Gruppen ein verschiedenes Verfahren voraus und bei allen, mit Ausnahme der ersten, der gewöhnlichen directen Steuern, schliesst sich die Erhebung am Einfachsten oder selbst nothwendig unmittelbar an die Veranlagung oder die Ermittlung jener Thatsachen und an die auf Grund davon erfolgte Feststellung der Steuerschuldigkeiten an.

In der Praxis bestehen freilich manche Unterschiede, die sich vielfach nur historisch erklären lassen. Auch ist die verschiedenartige Ausbildung der einzelnen Steuern von Einfluss darauf, ob Steuern, welche nach ihrer technischen Natur eine selbständige Abtheilung bilden, mit anderen zu einem obersten Verwaltungszweig

Digitized by Google

vereinigt sind. Die Stempel- und ähnlichen Abgaben werden öfters unter die Verwaltung der indirecten Steuern gestellt. Monopolien, Zölle bilden auch wohl Hauptverwaltungen für sich. In kleineren Staaten theilt sich die Steuerverwaltung begreiflich auch in den oberen Behörden nicht soweit als in grösseren. Ressortveränderungen kommen öfters vor. Aus diesen Abweichungen der Eintheilung in der Praxis erklärt sich wiederum, dass die Begriffe „directe" und „indirecte" Steuern nicht überall den gleichen Umfang haben, z. B. die Verkehrssteuern und die mit ihnen verbundenen Gebühren bald zu den indirecten Steuern gerechnet werden, bald nicht. Auch die Ressortbestimmung zwischen den Ministerien (der Finanz, des Handels u. s. w., des Acker- und etwa Bergbaues, der Justiz) bewirkt, dass einzelne gebühren- und steuerartige Einnahmen unter verschiedenen obersten Verwaltungen in verschiedenen Staaten stehen, z. B. die Bergwerkssteuern, die grösstentheils zu den directen Ertragssteuern gehören, davon abgetrennt im Ministerium, dem das Bergwesen untersteht (in Preussen Ministerium der öffentlichen Arbeiten, jetzt, 1890, des Handels und der Gewerbe), die Verkehrssteuern, welche sich an das Gerichtswesen anknüpfen, im Justizministerium (Preussen). Alles dies erschwert natürlich eine statistische Vergleichung von Land zu Land.

Beispiele der obersten Verwaltungszweige für das Steuerwesen sind: Preussen: directe Steuern (Grund-, Gebäude-, classificirte Einkommen-, Classen-, Gewerbesteuer, Eisenbahnabgaben, directe Steuern in Hohenzollern); indirecte Steuern (Reichsverbrauchssteuern, Reichwechselstempelsteuern, Stempelsteuern, Erbschaftssteuern, Brücken-, Canal- u. s. w. Gelder, Diverses); Lotterie apart als eigene Generaldirection, doch unter dem Finanzministerium. — Oesterreich (West-): Abtheilung im Finanzministerium für directe Steuern (Grund-, Gebäude-, Erwerbs-, Einkommensteuer); für indirecte Steuern (Zölle, Verzehrungssteuern, Salzmonopol, Tabakmonopol mit besonderer Generaldirection, Stempel und Gebühren von Rechtsgeschäften, Lotto mit besonderer Gefällsdirection, Mauthen, Punzirung). — Frankreich: directe Steuern (Grund-, Personal- und Mobiliar-, Thür- und Fenster-, Gewerbesteuern, den directen Steuern assimilirte Specialtaxen, wobei gebührenartige, Bergwerks-, Pferde- und Wagensteuern, geschlossene Gesellschafts- und Billardsteuer, also directe Luxus- und ähnliche Steuern); Enregistrement, Stempel und Domänen; Zölle; indirecte Steuern (innere Verbrauchssteuern, Eisenbahnfahrsteuer, Tabak- und zum Theil Pulvermonopol).

Als „Modellbeispiel" kann wieder Frankreich gut dienen, dessen bezügliche Steuerverwaltung in ihren Hauptpuncten im dritten Bande dieses Werks dargestellt worden ist. S. ferner im ersten Bande (3. Aufl.) B. 1, Kap. 3, Abschn. 1, besonders §. 94 ff., über die gegenwärtige Einrichtung der Finanzverwaltung in einigen Staaten §. 96 ff., wo die Steuerverwaltung mit berührt wird.

Die Einrichtung des Erhebungsdiensts der Steuern, das betreffende Cassen-, Buchführungs-, Rechnungs-, Controlwesen haben natürlich viel Gemeinsames mit den Verhältnissen des gesammten Finanzdiensts und der eben genannten Dienstzweige. Es genügt deshalb, dafür ebenfalls auf die Darstellung im 1. Bande (3. A.) im 4. Kapitel des 1. Buchs („formelle Ordnung der Finanzwirthschaft") zu verweisen.

Bei den directen Steuern trennt sich nach deren ganzer Einrichtung die Veranlagung und der betreffende Dienst von der Erhebung und vom Erhebungsdienst. Die Veranlagung geht regelmässig der Erhebung länger voran. Der Veranlagungs- wie der Erhebungsdienst kann aber für die verschiedenen Arten der genannten directen Steuern zusammen einheitlich organisirt werden, die Erhebung auch durch dasselbe Erhebungsorgan, des Staats oder der Gemeinde erfolgen, unter blosser Trennung der einzelnen Steuern in der Buchführung u. s. w. Die Veranlagung und Erhebung aller Kategorieen indirecter, auch der Verkehrssteuern, der Erbschaftssteuer, scheiden sich aus zwingenden

Digitized by Google

steuertechnischen Gründen in der Regel von denjenigen der directen Steuern mehr, selbst völlig. Aber bei allen diesen Steuern steht Veranlagung und Erhebung in näherem Zusammenhang mit einander.

Die Verwaltungsangelegenheiten der übrigen directen Steuern stehen ferner mit der allgemeinen inneren Landesverwaltung in näherer Beziehung, weshalb der betreffende Dienst sich auch in diese Verwaltung mehr eingliedern lässt und in der Praxis mitunter, wenigstens theilweise, namentlich in Betreff der Veranlagung, so eingegliedert wird. Die Verwaltungsangelegenheiten der übrigen Steuern sind meist technisch so eigenthümlich, dass sie eine eigene besondere Dienstorganisation in allen ihren Phasen verlangen. Der betreffende Dienst hat daher gewöhnlich sein von der inneren Landesverwaltung abgetrenntes Behördenwesen in allen Instanzen, auch in den mittleren und unteren.

So gehört z. B. in Preussen die Mittelinstanz der directen Steuern als „Abtheilung für die Verwaltung der directen Steuern und der Domänen und Forsten" zum Geschäftskreis der Bezirksregierungen; für die indirecten Steuern und Zölle sind, freilich endgiltig erst nach einer längeren, zum Theil abweichenden Entwicklung, die „Provincialsteuerdirectionen" als besondere Verwaltungsbehörden in jeder Provinz eingerichtet, nachdem sich die frühere Zugehörigkeit dieser Geschäfte als Abtheilung der Regierungen nicht bewährt hatte.

§. 326. — 1. Die Erhebung der directen Steuern.

Als unmittelbare Erhebungsorgane, welche die betreffende Cassenmanipulation und Buchführung nach den Anweisungen der Veranlagungsorgane besorgen, fungiren hier den einzelnen Steuerpflichtigen gegenüber die amtlichen Steuereinnehmer des Staats oder der Commune, speciell die sogenannten Untereinnehmer (Untererheber, Einbringer, Steuerempfänger, percepteurs oder receveurs municipaux). Sie sind in genügender Zahl über das Land und die Gemeinden zu vertheilen, um den Dienst auch im Interesse des Publicums bequem zu gestalten (§. 191).

Die Steuerzahlung an die Einnehmer erfolgt in zwei Hauptformen, entweder in der Form der „Abstattung", wobei der Steuerpflichtige, auf specielle Aufforderung im einzelnen Fall oder nach ganz allgemeiner Vorschrift ein für allemal oder nach seiner freien Wahl, die schuldige oder fällige Steuersumme in bestimmten Terminen zum Einnehmer bringt oder schickt; oder in der Form der „Einziehung" („Einhebung"), wobei der Steuereinnehmer in bestimmten Zeitpuncten bei den Steuerpflichtigen selbst die fällige Summe abholt, gegen Präsentation der Steuerquittung.

Digitized by Google

Beide Erhebungsmethoden sind passend nebeneinander anzuwenden, sie haben verschiedene Vorzüge und Mängel und sind wohl namentlich nach den örtlichen Verhältnissen (Stadt, Grossstadt, plattes Land), nach den Classen der Steuerpflichtigen und nach Arten der Steuern in verschiedenem Grade zweckmässig und üblich. Wenn man die Steuertermine etwas weiter fasst und für verschiedene Localitäten (auch Theile der Grossstadt) verschieden, so braucht auch bei der Einziehung das Einnehmerpersonal nicht so sehr gross zu sein. Am Meisten Mühe und Kosten macht natürlich in beiden Formen, in derjenigen der Einziehung freilich noch mehr, die Erhebung kleiner Steuerbeträge von zahlreichen Personen, daher die in kleine Terminraten zerlegte allgemeine Einkommen- oder Classensteuer der kleinen Leute, die Grundsteuer bei starker Bodentheilung.

Auch Stein (4. A. I, 533) unterscheidet die Abstattung und die Einhebung, generalisirt aber zu sehr, wenn er die erstere möglichst befördern will, weil sie nichts koste und die andere theurer sei. — Als Beispiel s. Frankreich, Fin. III, §. 182 (Methode der „Abstattung" der directen Steuern).

Die erhobenen Summen werden dann vom Untererheber an Obereinnehmer für grössere Districte (Kreise u. dgl. in Preussen, Arrondissements in Frankreich), von diesen an die Provincial- und direct oder durch Provincialcassenverwalter an die allgemeine Staatscasse abgeführt.

Diese höheren Einnehmerkategorieen, seltener auch schon die Untereinnehmer fungiren eventuell mit für den Empfang von indirecten Steuern, auch wohl von Domanial- und ähnlichen Einnahmen ihres Districts. Hier schliesst sich die Eintheilung der höheren Erhebungskreise passend und wohl auch in der Regel in der Praxis der administrativen Eintheilung des Staatsgebiets an, so z. B. in Frankreich an die Arrondissements und Departements, in Preussen an die Kreise und Provinzen. Es hängt von der Verbindung oder Trennung des Einnahme- und Ausgabedienstes ab, ob und in welcher Weise durch die verschiedenen Kategorieen von Einnehmern, bez. Cassen, gleich Ausgaben zu bewerkstelligen sind, so dass dann nur Ueberschüsse an die höhere Stelle wirklich abgeführt werden. Vgl. die Darstellung des Cassenwesens im 1. Bande (3. A.) §. 126—131, in §. 131 Uebersicht über das Cassenwesen Preussens, Baierns, Oesterreichs, Frankreichs.

§. 327. — 2. Die Erhebung der indirecten Steuern.

So steuertechnisch verschiedene Steuern wie die grossen Kategorieen der indirecten, lassen sich auch im Erhebungsdienst, besonders im unteren, nicht immer zusammenfassen.

a) Namentlich bei den Zöllen und Thoraccisen ist die Veranlagung oder die Ermittlung der Steuerschuldigkeiten von Fall zu Fall in bestimmten Oertlichkeiten vorzunehmen und danach dann gleich die Steuer zu erheben (oder die spätere Erhebung sicher zu stellen). Veranlagung und Erhebung trennen sich hier zeitlich nur wenig. Für die erstere bedarf es eines eigenen, technisch specifisch geschulten, an diesen Oertlichkeiten gewöhnlich dauernd zur Verfügung stehenden unteren Verwaltungspersonals, das entweder zugleich auch mit als Erhebungspersonal der betreffenden Steuern fungirt oder mit einem eigens für diesen Dienst bei jeder Steuerart bestimmten Erhebungspersonal zu einem „Amte" (Zollamte u. s. w.) verbunden ist. Die Erhebung erfolgt

Digitized by Google

dann, soweit nicht Steuercredit gewährt wird, alsbald nach der Feststellung der Steuerschuldigkeit mittelst unmittelbarer Abstattung des Steuerpflichtigen oder seines Vertreters.

Verschiedenheiten in Stellung und Function der Steuererheber bei diesen von den Steuereinnehmern der directen Steuern ergeben sich hier von selbst. Ein gemeinsames Amt für die Erhebung von Zöllen, Thoraccisen, gewissen inneren Verbrauchssteuern ist damit nicht immer ausgeschlossen. Die Einrichtung von solchen wird von Ortsverhältnissen, von Art und Umfang der Geschäfte bei den einzelnen Steuern abhängen. Die Zollämter pflegen nach ihren Geschäftsbefugnissen u. s. w. in verschiedene Classen eingetheilt zu sein (Haupt-, Nebenzollamt u. dgl. m.). Control- und Inspectionsbeamte u. s. w., Grenzaufseher, Zollwächter u. dgl. schliessen sich an das eigentliche Erhebungspersonal an. Die betreffenden Einrichtungen, Art und Zahl des verschiedenen Personals sind am Besten aus den Finanzetats zu ersehen. Im 3. Bande mancherlei Daten, auch Statistisches über England, Frankreich.

b) Bei den inneren Verbrauchssteuern, welche sich an einzelne Productionsbetriebe anknüpfen (Bier-, Branntwein-, Salz-, Zuckersteuer u. a. m.), zersplittert sich die Ermittlung der Steuerschuldigkeiten und die Erhebung der Steuern nicht in derselben Weise nach Steuersubjecten, Steuerobjecten und einzelnen Steuerfällen oder steuerbaren Acten wie bei Zöllen und Thorsteuern. Deshalb wird die Verwaltung hier auch anders eingerichtet. Wie bei den directen Steuern — eine weitere nicht immer genügend beachtete Aehnlichkeit mit denselben (§. 99) — trennt sich hier in der Regel die Ermittlung der Steuerschuldigkeit vom Act der Steuererhebung. Es werden auch hier meist einem einzelnen bestimmten Steuersubject (dem Fabrikanten) auf Grund der durch ein besonderes vorausgehendes Verfahren erfolgten Ermittlung der Steuerschuldigkeit für einen ganzen Productionsprocess u. dgl. grössere Steuersummen zur Entrichtung vorgeschrieben. Dieselben können dann, wie die Raten directer Steuern, durch Abstattung oder Einziehung insbesondere Seitens eines höheren Steueramts, z. B. eines Hauptzollamts, welches zugleich für grössere Gebietstheile (Provinz u. dgl. eventuell) mit als Erhebungsorgan, für Salz-, Zucker-, Branntwein-, Biersteuern u. dgl., fungirt, erhoben werden.

Ist einmal die Ermittlung der Steuerschuldigkeit erfolgt, so ist die Erhebung dieser Steuern übrigens auch durch die Steuereinnehmer oder Steuerämter der directen Steuern möglich.

c) Die Erhebung der Steuer bei den Monopolien erfolgt in Form eines Aufschlags auf die Selbstkosten des Monopolartikels bei dem Verkauf des letzteren. Hier handelt es sich also zum Zweck der Steuererhebung um die richtige Organisation des Verkaufs.

Die Steuerverwaltung könnte diesen Verkauf zwar selbst in die Hände nehmen, aber das wird, wenigstens in Betreff des Detailverkaufs, gewöhnlich nicht zweck-

Digitized by Google

mässig sein und ist auch nicht üblich, zumal, wenn es sich um Massenconsumptibilien, wie Salz und Tabak handelt. Die Uebertragung des Verkaufgeschäfts an die für die sonstige Steuererhebung bestehenden Aemter und Beamten ist nicht allgemein durchführbar, weil diese letzteren beiden sich vielfach dafür gar nicht eignen und auch nach ihrer Zahl und örtlichen Vertheilung nicht ausreichen. Das Interesse der Consumenten, welches überall leichte und bequeme Versorgung mit dem Monopolartikel erheischt, und das Interesse der Finanzverwaltung, welche nicht minder an der leichten Erlangbarkeit des Artikels betheiligt ist, verlangen eine local sehr decentralisirte Feilstellung des Artikels. Diese lässt sich durch eine Benutzung bestehender privater Kleinhandelsgeschäfte (so bei Salz, Zündhölzchen) oder durch die neue Einrichtung von Geschäften Seitens einer Classe von Personen erreichen, welche in der Hauptsache eine private, keine eigentlich amtliche Stellung haben, wie die „Kleinverschleisser", „Traficanten" des Tabakmonopols, Personen, die man etwa aus der Kategorie ehemaliger Militärs mit Anspruch auf „Civilversorgung" nehmen kann. Diese Personen, welche den Verkauf unmittelbar an das consumirende Publicum besorgen, fungiren hier als die eigentlichen Steuererheber, bedürfen nur etwa eines entsprechenden Steuercredits, besonders am Beginn ihres Geschäfts. Zwischen ihnen und der Monopolverwaltung können die „Grossverschleisser" wie eine Art Obereinnehmer stehen. S. als Beispiel: die Einrichtungen beim französischen Tabakmonopol, Fin. III, §. 291 ff., auch beim dortigen Zündholzmonopol, eb. §. 302.

§. 328. — 3. Die Erhebung der Verkehrssteuern.

Diese stehen, wie wir sahen, vielfach mit „Gebühren" in naher Verbindung.

Ueber die Einrichtung der Erhebung derselben ist bereits in der Gebührenlehre gehandelt worden (§. 70—73). Je nachdem Stempel benutzt oder statt deren die Abgabe unmittelbar eingezogen wird, ergeben sich wieder manche Verschiedenheiten im Erhebungsdienst. Bei der grossartigen Entwicklung dieses Steuerzweigs in Frankreich sind abermals dessen bezügliche Einrichtungen von allgemeinem Interesse. S. B. III, §. 212, 221 ff., 232 ff.

a) Der Debit der Stempel (Papier, Marken) wird möglichst decentralisirt, ungefähr wie derjenige der Monopolartikel.

Deshalb ist dieser Debit ähnlich zu organisiren', namentlich die Postämter, die Kleinverkäufer von Monopolartikeln (Tabak), auch andere private Geschäftsleute lassen sich damit betrauen.

Die Tabaktraficanten übernehmen in Oesterreich den Verkauf der Stempelmarken, wenigstens der kleineren Sorten, mit; den der Reichswechselstempelmarken besorgen in Deutschland die Postämter, den der Landesstempelmarken etwa die Lotteriecollecteure mit (Preussen). In Frankreich verkaufen die Registerämter, die Einnehmer der directen Steuern, die Tabakläden Stempel mit. Je mehr man die Stempelpflichtigkeit ausdehnt, auf kleine Quittungen, Frachtscheine u. s. w., desto nothwendiger natürlich die Decentralisation des Debits.

b) Die unmittelbare Einziehung von Verkehrssteuern u. s. w., statt mittelst des Stempels, ferner die Erhebung der Registerabgaben erfolgt durch die Cassenverwaltung der betreffenden Gerichts- oder sonstigen Behörde oder eventuell auf Grund des Auftrags der letzteren und der gemachten Berechnung durch ein anderes Steueramt oder dessen Personal.

Auch der Notare und ähnlicher Personen kann man sich hier bedienen. Dieselben haben die Beträge einzuziehen und direct an das betreffende Amt abzuliefern (Baiern). Da die Ermittlung der Steuerobjecte und Steuerschuldigkeiten hier öfters wieder eine besonders mühsame Sache ist, deren Erledigung ein eigenes geübtes Personal erfordert, so können wenigstens bei einem sehr umfassenden und verwickelten System unmittelbar einzuziehender Verkehrssteuern, Eintragungsabgaben, „Gerichts-

Digitized by Google

kosten" die Cassenverwaltungen der Gerichte, Eintragungsbehörden u. s. w. förmlich die Stellung besonderer „Verkehrssteuerämter" erlangen (preussische „Gerichtscassen").

4. Die Erbschaftssteuern stehen öfters in geschichtlicher Verbindung mit den Stempelabgaben und den Verkehrssteuern oder sind selbst ein Glied der letzteren, bez. der Besitzwechselabgaben (Frankreich u. a. L.). Die Veranlagung und Erhebung besorgen dann die eben genannten Cassenverwaltungen, doch bestehen auch wohl eigene Erbschaftssteuerämter (so in Preussen). Die Ermittlung der Steuerobjecte und Schuldigkeiten ist öfters eine verwickelte Sache, welche ein eigens eingeschultes Personal verlangen kann. Die Erhebung findet dann durch ein solches Amt selbst oder nach dessen Anweisungen durch ein anderes Steueramt statt.

§. 329. — 5. Allgemeine Grundsätze hinsichtlich des Erhebungspersonals.

Es sind wesentlich dieselben wie für anderes Cassen- und Rechnungspersonal. S. daher Fin. I (3. A.), §. 129.

a) Die steuereinnehmenden Beamten haben regelmässig Caution zu stellen.

In baarem Geld, das ihnen dann verzinst wird oder in Staatspapieren, deren Zinsen sie beziehen. Die Höhe der Caution stuft sich passend einigermaasen nach der Grösse der durchschnittlichen Einnahme und des Cassenbestands ab, ist daher bei den Obereinnehmern auch grösser als bei den Untereinnehmern.

b) Die Untereinnehmer bei den directen Steuern und die ihnen correspondirenden Einnehmer bei den übrigen Steuern sind, „für die sorgfältige Einforderung und Eintreibung der Steuern nach der ihnen ertheilten Weisung (Steuerliste, Tarif u. s. w.) verantwortlich".

(Rau I, §. 289.) „Sie haben regelmässig nach kurzer Zwischenzeit ihre Einnahmen dem vorgesetzten Einnehmer (bez. der höheren Stelle) zu übergeben und aus ihrem vorgelegten Cassenbuche zu rechtfertigen. Sie sind streng verpflichtet, jede Zahlung sowohl zu bescheinigen, als auch unverzüglich in ihre Rechnung einzutragen. Die höheren Steuerbeamten haben die ihnen unterstehenden unteren genau zu beaufsichtigen und sich Rechnungsauszüge von ihnen vorlegen zu lassen. Auch haften sie für dieselben, wenn sie ihnen eine vorschriftswidrige Nachsicht gestattet haben." (Rau eb.)

c) Die Untereinnehmer der directen Steuern, theilweise auch diejenigen anderer Steuern können wohl, statt ganz oder partiell auf feste Gehalte, ganz oder nebenbei auf Quoten der von ihnen erhobenen Steuersummen (Tantièmebezüge) angewiesen werden. Doch wird dabei zur genügenden Sicherung eines ausreichenden Einkommens und um die Stellen nicht zu ungleich zu dotiren die Garantie eines Minimal-Gesammteinkommens oder die Gewährung von Besoldungszuschüssen (Preussen) nothwendig sein. Für das höhere Erhebungsbeamtenpersonal empfiehlt sich wie für das sonstige Steuerverwaltungspersonal im Ganzen das reine Gehaltsystem, mit der eventuellen, aber nicht durch-

Digitized by Google

aus zu billigenden Ausnahme, dass Controlbeamten Antheile an der Einnahme aus entdeckten Unterschleifen u. dgl. erhalten (§. 341). — Die Debitanten von Monopolartikeln und von Stempelmarken beziehen feste Provisionssätze von ihrem Absatz, müssen aber die schon mit nach diesen Sätzen festgestellten Detail-Verkaufspreise innehalten.

Beispiel. Lediglich solche Provisionen bei den französischen Percepteurs der directen Steuern, die von Amtswegen zugleich Einnehmer aller Gemeinden und öffentlichen Anstalten des Umkreises, deren Jahreseinkommen nicht über 30.000 Fr. S. Fin. III, S. 433. Mässige Gehalte und Einnahmeantheile (remises) bei den Enregistrementbeamten (eb. S. 508), dsgl. bei den Erhebern der indirecten Steuern (eb. S. 608 ff.). — In Preussen besteht das Diensteinkommen der staatlichen Steuerempfänger für die directen Steuern in den westlichen und neuen Provinzen in Hebegebühren, welche nach einem bestimmten Procentsatz der zur Staatscasse geflossenen und in Isteinnahme verbliebenen directen Steuern berechnet werden. Dazu kommen mitunter Entschädigungen für andere Hebungen, auch wohl für Verwaltung von Communal- und Institutscassen. Aus dem Diensteinkommen haben die Steuerempfänger aber alle mit dem Cassengeschäft verbundenen Auslagen zu bestreiten, so dass ihnen im Durchschnitt $^2/_3$ als reines Diensteinkommen bleiben sollen. Dies war z. B. 1873 im Durchschnitt 965 Thlr., Maximum Regierungsbezirk Aachen 1402, Minimum Provinz Hannover 645 Thlr. 11 Stellen gaben über 2000, 49 1500—2000, 80 12—1500, 121 1000—1200, 127 800—1000, überhaupt über 800 Thlr. 388 Stellen, unter 800 269 Stellen, darunter 12 4—500, 4 3—400, 1 2—300 Thlr. Zur Ausgleichung erfolgen Besoldungszuschüsse aus einem der Regierung im Etat eingeräumten Credit. (S. die Denkschrift betreffend Regelung des Diensteinkommens der Steuerempfänger, Anlagen Band I, Nr. 4, Beilage B, Staatshaushaltetat von 1874.)

d) Gerade auch für das Erhebungspersonal sind soweit als möglich die beiden Grundsätze zu befolgen, welche Hock als die ersten Grundsätze der Steuerverwaltung überhaupt bezeichnet: wenige, aber gut bezahlte, und wohl unterrichtete Beamte.

(v. Hock, Abgaben, S. 41 ff.) Die Natur der einzelnen Steuern, die Verkehrsverhältnisse u. s. w. bedingen freilich, dass die Forderung, mit „wenig" Beamten auszureichen, practisch nicht immer soweit als es erwünscht wäre erfüllt werden kann.

C. — §. 330. Die practische Durchführung der Steuererhebung und die dazu dienenden Anordnungen und Maassregeln.

Auch darüber viele treffende Bemerkungen bei v. Hock, öffentliche Abgaben. Rau erwähnt in der allgemeinen Steuerlehre nur Weniges von Dem, was hieher gehört; auch in der speciellen Lehre nur Einzelnes. Vgl. sonst Stein (4. A. I, 531 ff., 537 ff.), im Abschnitt von der Steuererhebung und von der Steuerrechtspflege. In der systematischen Behandlung und Reihenfolge der einzelnen Puncte weiche ich hier vielfach von ihm ab, weil ich auch hier die Aufgaben vom steuerverwaltungstechnischen, nicht, wie er in erster Linie, vom steuerverwaltungsrechtlichen Standpuncte behandle, ohne dass ich damit Stein's Behandlung für unrichtig halte. Beide Standpuncte lassen sich recht wohl unterscheiden, der erste gehört nur m. E. mehr in die Finanzwissenschaft. Die im Text innegehaltene Reihenfolge der Gegenstände ergiebt sich aus der allgemeinen steuerverwaltungstechnischen Aufgabe der practischen Durchführung der Erhebung naturgemäss. Die Terminologie in Betreff der einzelnen Puncte schwankt in der Theorie und in der Praxis.

Als Hauptbeispiel der Praxis kann auch hier Frankreich gut dienen,

Digitized by Google

dessen betreffende Einrichtungen und Normen wieder im dritten Bande dieses Werks für jede der grossen Steuergruppen dargestellt worden sind.

Zur Durchführung der Erhebung ist eine Reihe von verwaltungsrechtlichen Vorschriften erforderlich, welche in Einzelheiten in den verschiedenen Staaten zwar abweichen, aber doch in der Hauptsache übereinstimmen, weil sie nothwendig aus dem Wesen der Besteuerung und der Aufgabe, welche dabei für die Erhebung bez. für diese und für die ihr vorangehende Veranlagung vorliegt, folgen. Die betreffenden Vorschriften und Einrichtungen specialisiren sich nur zum Theil wieder nach den einzelnen Steuergattungen.

Sie lassen sich zunächst in einige grössere Gruppen bringen, nemlich 1) Anordnungen und Maassregeln, welche der wirklichen Erhebung der Steuer *vorangehen*; 2) solche, welche sich auf *die Erhebung der Steuer selbst* beziehen; 3) solche, welche eintreten, wenn die *Steuerzahlung ausbleibt*; 4) solche, welche wirklich oder vermeintlich *irrthümliche* oder ganz *unrichtige* Veranlagung oder Erhebung betreffen. Die einzelnen Puncte jeder Gruppe sind mannigfaltig und von verschiedener Bedeutung.

Hier brauchen nur die wichtigsten hervorgehoben und auch diese nur zum Theil näher erläutert und kritisch erörtert zu werden. Einige davon sind schon im Früheren gelegentlich zu berühren gewesen. Für mehrere kommen wieder die Regeln des Grundsatzes der Bestimmtheit und der Bequemlichkeit in Betracht (§. 190, 191).

Für den Steuerpflichtigen und für die Steuerverwaltung bestimmen sich nach diesen Puncten die beiderseitigen Rechte und Pflichten, worin die verwaltungsrechtliche Bedeutung dieser Dinge liegt.

§. 331. — 1. *Anordnungen und Maassregeln vor der wirklichen Erhebung der Steuer.* Hierhin gehören vornemlich folgende Puncte:

a) Die *amtliche Benachrichtigung* des Steuerpflichtigen über seine, bez. seiner Steuerobjecte erfolgte *Veranlagung* zur Steuer.

Sie geschieht bei den *directen Hauptsteuern* (Ertrags-, Einkommen-, Vermögenssteuern), dann bei den *directen Nutzungs-, Luxus-* und ähnlichen Steuern (Miethsteuer) regelmässig für die *ganze Jahresschuldigkeit*, möglichst einige Zeit vor dem neuen Finanzjahre oder wenigstens vor dem ersten Steuertermin. Besonders wichtig ist sie bei den nach *amtlichen Einschätzungen* (von Steuerbehörden oder von Schätzungscommissionen) erfolgenden Veranlagungen, daher bei den betreffenden Personalsteuern, Classen-, Einkommen-, Vermögenssteuern, sodann bei Ertragssteuern, wo die Steuerschuldigkeit des Einzelnen nach den Katasterauszügen ermittelt wird. Dem Steuerpflichtigen sind hier für angemessene Fristen, die von dem Zeitpuncte der Behändigung der Benachrichtigung an laufen, *Reclamationsrechte* einzuräumen (§. 334). Ebendeshalb ist die Benachrichtigung eine *genügende Zeit vorher* geboten, zumal wenn, wie öfters, die Erhebung der Reclamation die Verpflichtung zur angeordneten terminlichen Steuerzahlung nicht aufschiebt. — Auch bei

Digitized by Google

der Erbschaftssteuer, mitunter bei inneren Verbrauchssteuern, welche sich an den Productionsbetrieb anschliessen, dann auch bei manchen unmittelbar erhobenen Verkehrssteuern, Registerabgaben, z. B. vom Besitzwechsel von Immobilien erfolgt wohl ähnlich die amtliche Benachrichtigung über die Veranlagung zur Steuer in dem einzelnen bestimmten Fall.

b) Die amtliche Steueransage oder Steuervorschreibung (in diesem Sinne), d. h. die amtliche Aufforderung des Zahlungspflichtigen zur Zahlung einer bestimmten Steuersumme in bestimmtem Zeitpuncte.

Sie erfolgt eventuell mittelst einfacher Präsentation der Steuerquittung Seitens des Erhebungsorgans beim Pflichtigen zur Einlösung. Dieser Punct ist bei allen Steuern wesentlich der gleiche. Er ist wichtig, weil von da an die Frist für Reclamationen bei Steuern, über welche der Pflichtige nicht vorher zu benachrichtigen war, und für die wirkliche Entrichtung bei allen Steuern läuft.

c) Der Steuerort, d. h. hier die Bezeichnung der amtlichen Erhebungsstelle, an welche die Abstattung der Steuer Seitens des Pflichtigen zu erfolgen hat, wenn nicht Abholung stattfindet.

d) Der Steuertermin (ein Ausdruck, der nicht immer von „Steuerfrist“ unterschieden wird, aber werden sollte), d. h. der Zeitpunct, von dem an eine Steuerzahlung zuerst fällig wird und daher regelmässig zu zahlen ist.

In diesem Sinne ist der Ausdruck auf alle Steuern anwendbar und wiederum, wie die Steueransage, wichtig für den Fristenlauf der Reclamationen und der Zahlungsleistung. Speciell nennt man auch wohl die einzelnen Zeitpuncte für die Fälligkeit der directen Steuern im Jahre die „Steuertermine“ der letzteren.

e) Die Steuerfrist, d. h. der Zeitpunct, bis zu welchem nach erfolgter Steueransage oder nach Eintritt des Steuertermins die Steuerzahlung gesetzlich und ohne weitere Rechtsnachtheile (Verzugszinsen, Strafzuschläge u. dgl.) erfolgen kann.

Die Gewährung solcher, angemessen langer, im Interesse beider Theile aber nicht zu langer Steuerfristen ist bei den meisten Steuern zweckmässig, billig und selbst nothwendig, besonders auch bei den directen Steuern, dann bei Verkehrssteuern, wie höheren Immobiliarbesitzwechselabgaben, bei Erbschaftssteuern, namentlich wieder von Immobilien, um die Leistung der Zahlung zu erleichtern.

f) Der Steuercredit, d. h. die Gewährung eines späteren Zahltermins, bez. einer längeren Frist, als die gesetzlichen, an oder bis zu welchen die Steuern zu zahlen sind, und zwar — worin der Unterschied von der Steuerstundung liegt — im Interesse der allgemeineren Erleichterung der Steuerzahlung, daher bei den indirecten Verbrauchssteuern für den die Steuer vorschiessenden Händler und Producenten, besonders bei Zöllen und inneren Verbrauchssteuern, auch wohl ebenso, wie im Fall der Steuerfrist, bei gewissen Verkehrssteuern, wie den Immobiliarbesitzwechselabgaben, Erbschaftssteuern.

Die Steuercredite sind bei Zöllen und inneren Verbrauchssteuern von grosser Wichtigkeit und lassen sich principiell auch im volkswirthschaftlichen Interesse recht-

Digitized by Google

fertigen, um den sonst während der Dauer des Steuervorschusses nothwendigen Zuschlag von Zinsen u. s. w. auf den Steuerbetrag, mithin die weitere Vertheuerung des Steuerobjects zu verhüten, die beabsichtigte Ueberwälzung zu erleichtern. Die Steuercredite sind eine Consequenz der „indirecten“ Besteuerung in dem ersten Sinne dieses Worts: als „vorgeschossener“, „zu überwälzender“ Steuern, — ein Moment von Bedeutung für die Festhaltung und Rechtfertigung dieser Terminologie, worauf deshalb schon oben in der terminologischen Erörterung hingewiesen wurde (§. 97—100). Die solche Credite gewährende Steuerverwaltung erkennt in ihnen an, dass die Fortwälzung dieser Steuern vorausgesehen und beabsichtigt wird und eine vermeidliche Belastung der Steuersubjecte, an welche man sich zunächst hält, unterbleiben soll. Im System der Steuercredite erscheint für „indirecte“ Steuern der steuerpflichtige Kaufmann und Producent deutlicher als sonst in seiner eigentlichen Function, nemlich als ein blosses Steuererhebungsorgan, nicht als der reelle Steuerträger, dem man daher durch den Steuercredit die Auslegung der Steuer à Conto des eigentlich zu besteuernden Consumenten erleichtern will. Im Wesentlichen sind diesem Credite diejenigen gleich zu stellen, welche die Monopolverwaltung den Verschleissern des Monopolartikels von demselben Gesichtspuncte aus gewährt. Bei Crediten für Verkehrs-, Erbschaftssteuern handelt es sich um ähnliche Gesichtspuncte wie bei längeren Steuerfristen dafür; die betreffenden Credite sind eigentlich nur solche verlängerte Fristen, etwa mit dem Unterschied des Erfordernisses besonderer Sicherstellung verglichen mit den eigentlichen oder gewöhnlichen Steuerfristen und des Erfordernisses, dass sie vom Pflichtigen besonders erbeten werden müssen.

Bei dieser allgemeinen und principiellen Bedeutung der Steuercredite sind die Grundsätze für die Gewährung derselben von besonderer Wichtigkeit.

Ueber die Zollcredite in Frankreich z. B. vgl. v. Hock, Finanzverwaltung Frankreichs S. 251 ff., meine Fin. III, S. 841, über die Credite bei inneren Steuern eb. S. 605 und passim bei den einzelnen Steuern, über die deutschen Zoll- und Steuercredite v. Aufsess, in Hirth's Annalen 1873, S. 269, und in desselben Verfassers selbständiger Schrift über diese Abgaben. Früher ganz Sache der Einzelstaaten, daher manche kleine Verschiedenheit.

α) Solche Credite sind auf Grund allgemeiner, öffentlich bekannt gemachter Rechtsnormen und Bedingungen zu geben, nicht als persönliche, auch in der Regel nicht als locale Privilegien, wenn auch etwa in besonderer Weise für einzelne Mess- und Marktplätze und für gewisse Zeiten.

Auch ist möglichst zu verhüten, dass wegen der gestellten Bedingungen die Credite thatsächlich nur von Einzelnen benutzt werden können, also doch factisch ein Privileg werden, z. B. nur für das ganz grosse Geschäft. Völlig zu vermeiden ist eine solche Begünstigung nicht, da ganz kleinen Kaufleuten und Fabrikanten mit Rücksicht auf die Weitläufigkeiten u. s. w. für die Verwaltung nicht wohl ein Credit gewährt werden kann. In Deutschland ist die Creditirung von einer bestimmten minimalen jährlichen Abgabeentrichtung abhängig, bei Zöllen meist 2000 Thlr., bei der Salzsteuer 1000, bei der Branntweinsteuer 600 Thlr. Maximum des ganzen Credits richtet sich bei Zöllen nach der Zollzahlung des Vorjahrs. — Maximalcredite Einzelner bei den kleineren Aemtern in Frankreich.

β) Eine Sicherstellung für den benutzten Credit kann durch Pfandbestellung, Bürgschaft erfolgen. Reine Personalcredite brauchen aber nicht ganz ausgeschlossen zu sein.

Zweckmässig kann es sein, die Steuerschuldner Wechsel ausstellen oder von der Steuerverwaltung auf sie gezogene von ihnen acceptiren zu lassen, um auf diese Weise nach Bedarf mittelst Discontirung dieser Wechsel die ausstehende Geldsumme eventuell leicht flüssig machen zu können. In Frankreich Zollcredit auf Wechsel, zahlbar am Standort des Einnehmers oder des Hauptzoll- oder Generaleinnehmers, an den die

Digitized by Google

Abfuhren geleistet werden, oder in Paris zahlbar, bereits acceptirt und wenigstens mit einem Giranten versehen, oder wenigstens durch zwei Solidarbürgen sicher gestellt. (Ueber das Verfahren bei Wechselprotesten s. v. Hock, S. 252.) — In Deutschland meist Sicherstellung durch Wechsel, Staatspapiere, die deponirt werden, Hypotheken u. dgl.; doch kann auch Sicherstellung ganz oder theilweise erlassen werden. (Aufsess a. a. O. S. 272.)

γ) Die richtige Dauer des Credits ist im Allgemeinen nach der Dauer der Production oder des Absatzes des Steuerobjects und der Erzielung des Erlöses dafür zu bestimmen, daher nach Durchschnittsverhältnissen, wobei freilich eine ungleiche Behandlung der einzelnen Steuerdebitoren nicht ganz zu vermeiden ist.

Längere Credite als nach dieser Regel sind eine reelle Verminderung des Steuersatzes, welche zwar durch die Concurrenz der Steuerschuldner den Consumenten zu Gute kommen kann, aber mindestens unzweckmässig erscheint. Richtiger wäre dann eine Herabsetzung des Steuersatzes selbst. Kürzere Credite sind eine reelle Erhöhung des Steuersatzes, im Allgemeinen um den Zinsbetrag für die Steuer vom Ablauf des Credits an bis zum Zeitpunct des Erlöses. Sie widersprechen dem Zweck des Steuercredits. Auch hier verdiente die förmliche Erhöhung des Steuersatzes den Vorzug. In Frankreich viermonatliche Zollcredite. Daselbst früher auch $1^1/_3$ % Jahresrabatt für sehr grosse Zollzahler. (v. Hock, 251.) — In Deutschland bei den Zöllen früher 3—6, in einzelnen Staaten selbst bis 9 und 12 Monate Credit. Maximalfrist durch Bundesrathsbeschluss vom 2. Juni 1869 vom 1. October 1870 an 3 Monate. Bei Rübenzuckersteuer früher 9, nach demselben Beschluss vom 1. September 1869 an 6; für Salz anfangs 3—6, seit 1868 3, bei Branntwein seit 1869 6 Monate. (Aufsess S. 273.) Je höher die Steuersätze, desto nothwendiger, wie Credite überhaupt so auch richtige Länge der Credite. Bei Rohstoffbesteuerung zumal, weil hier sonst gleich das Betriebskapital durch die Steuerzahlung vermindert wird; bei den neueren hohen Branntweinfabrikatsteuern wegen der hohen Steuer.

δ) Eine Verzinsung des in seiner Dauer richtig bemessenen Steuercredits widerspricht eigentlich ebenfalls dem Zweck desselben und müsste daher unterbleiben. Wird sie dennoch verlangt, so kommt sie eben doch einer reellen Erhöhung des Steuersatzes gleich.

In Frankreich wurden 1875 die Zoll- und Steuercredite verzinslich gemacht und der früher bei Baarzahlung gewährte Discont aufgehoben. (Fin. III, a. a. O.)

§. 332. — 2. Anordnungen und Maassregeln, welche sich auf die Erhebung der Steuer selbst beziehen. Hierhin gehören:

a) Bestimmungen über die etwa erforderliche Legitimation des die Zahlung fordernden Erhebungsorgans gegenüber dem Steuerpflichtigen.

b) Bestimmungen über die Form der Erhebung, namentlich über die schon erwähnte (§. 326) Form der Abstattung und der Einziehung und über die für beide geltenden Normen.

c) Bestimmungen über die rechtsgiltige Form u. s. w. der Steuerquittungen, über das Amt oder die Person, welche und die Weise, wie dieselben sie auszustellen haben (Versehensein mit dem Cassenstempel, Erforderniss der Unterschrift eines oder mehrerer bestimmten Beamten u. dgl. m.)

Alle diese Bestimmungen sind möglichst einfach und leichtverständlich zu treffen und den Steuerpflichtigen möglichst sicher zur Kenntniss zu bringen.

Im Uebrigen genügt es hier, auf das Bezug zu nehmen, was in den §. 325—329 über die Erhebung und die Organe derselben gesagt wurde.

Digitized by Google

§. 333. — 3. Anordnungen und Maassregeln bei ausbleibender Steuerzahlung.

Hierher gehören einige in näherem Zusammenhang und in einer bestimmten Reihenfolge unter einander stehende Puncte, welche hauptsächlich die directen Steuern, übrigens auch alle anderen nicht sofort und unbedingt gleich bei oder unmittelbar nach dem Veranlagungsact zahlbaren Steuern betreffen.

Rau I, §. 287 über Ausstände. Stein, 4. A. I, 534 ff. — Das Einzelne und die Bestimmungen des positiven Steuerrechts gehören in die specielle Steuerlehre. Im dritten Bande finden sich die bezüglichen Angaben namentlich für Frankreich, Einzelnes auch für England. — Hauptbestimmungen über die zwangsweise Einhebung der directen Steuern in Frankreich vom 17. Brumaire V und Reglements dazu, jetzt ein Gesetz von 1877 (v. Hock S. 164, meine Fin. III, S. 430). — Für England z. B. über die Execution bei der Land-tax s. Gneist, englisches Verwaltungsrecht, 2. A. II, 791. — In Preussen im Wesentlichen gleichlautende Bestimmungen über die „executivische Beitreibung der directen (auch der Gemeinde-) und indirecten Steuern (unter letzteren die Wege-, Brücken-, Fähr-, Waage-, Krahngelder, Canal-, Schifffahrts-, Schleusen-, Hafenabgaben u. a. m.) und andere öffentliche Abgaben und Gefälle (Eisenbahnabgaben, Bergwerksteuer)," für Rheinland von 1843, Westfalen von 1845, östliche Provinzen von 1853 und die neuen Provinzen vom 22. September 1867; jetzt die Verordnung vom 7. September 1879.

a) Die Steuermahnung, d. h. die nach Ablauf der Steuerfrist erfolgende amtliche Aufforderung zur Steuerzahlung unter Androhung von im Fall des ferneren Ausbleibens eintretenden Zwangsmaassregeln und eventuell Strafen. Sie kann bereits selbst mit kleinen „Mahngebühren" und dgl. verbunden sein.

Beispiel: In Frankreich „sommation gratuite", mindestens acht Tage vor jedem Kosten verursachenden Schritt. In Preussen Mahnung zur Zahlung binnen acht Tagen und Executionsankündigung durch den Executor, bereits mit Gebühren von 1—7½ Sgr. (Verordnung von 1867 §. 9, 10.) — In Baiern acht Tage nach Verfall Aufforderung zur Zahlung binnen vierzehn Tagen bei Vermeidung der Execution.

b) Die Steuerstundung, d. h. die Gewährung einer weiteren Steuerfrist, nach Ablauf der allgemeinen gesetzlichen (eventuell auch des Steuercredits) wegen augenblicklicher Zahlungsunfähigkeit oder momentan zu schweren Steuerdrucks in Folge von Verlusten an den Steuerobjecten u. s. w. des Steuerpflichtigen, bez. des Steuerschuldners.

Sie kommt namentlich bei directen Steuern vor, im grösseren Umfang bei allgemeinen Nothständen, z. B. bei Missernten, Ueberschwemmungen hinsichtlich der Personalsteuern kleiner Leute, der agrarischen Grundsteuern; in einzelnen Fällen wegen individueller Umstände. Die Voraussetzung der Gewährung einer Stundung ist genaueste amtliche Untersuchung des einzelnen Falls, um den wirklichen Grund der ausbleibenden Zahlung zu ermitteln. Hier kommt es besonders darauf an, bösen Willen und grobe Fahrlässigkeit von Unvermögen oder übermässigem Druck zu unterscheiden und nur letzteren Falls die Stundung zu gewähren.

c) Steuerabschreibung (Steuerniederschlagung) ist die Streichung einer Steuerschuldigkeit ohne erfolgte Zahlung aus den Büchern u. s. w. der Steuerverwaltung.

Digitized by Google

Sie kann wegen Uneinbringlichkeit einer an und für sich richtig bestimmten Steuerschuldigkeit oder wegen irrthümlicher Ansetzung der letzteren erfolgen. Im ersten Fall kann man wohl speciell den Ausdruck „Steuerniederschlagung" oder „Steuernachlass" anwenden. In beiden Fällen müssen die Bedingungen für die Abschreibung genau vorgeschrieben sein und erst nach deren nachgewiesenem Eintritt darf sie stattfinden. Beispiel: Baierisches Gesetz über Steuernachlässe vom 1. Juli 1834. Bei 1/4 Ernteausfall, 1/4 Viehverlust und in ähnlichen Fällen Anspruch auf Nachlass an der Grundsteuer. (Pözl, Verwaltungsrecht, S. 583.)

d) Steuerverjährung ist die gesetzliche Frist, nach deren Ablauf eine fällige Steuerschuldigkeit auch ohne Zahlung oder ausdrücklichen Erlass erlischt. Ein kurzer Zeitraum dafür empfiehlt sich aus verschiedenen Gründen.

Beispiel: In Frankreich Verjährung der directen Steuern in drei Jahren, Unterbrechung der Verjährung nur durch Einlegung von Strafboten und strengere Maassregeln (v. Hock, S. 166). Bei Enregistrementsabgaben Fristen von 1/4, 1, 2, 5, 10 und 30 Jahren. (Eb. S. 192, Fin. III, 538.) In Preussen Verjährung der zur Hebung gestellten directen und indirecten Steuern, die in Rückstand blieben, nach Gesetz vom 18. Juni 1840 §. 8 in vier Jahren vom Ablauf des Jahrs an, in das der Zahlungstermin fällt. Unterbrechung der Verjährung durch erlassene Aufforderung zur Zahlung, Executionsverfügung und Stundung.

e) Behandlung der Steuerreste.

Steuerreste oder Rückstände (Ausstände) sind die nach Ablauf der Steuerfrist oder des Steuercredits unbezahlt gebliebenen Steuerbeträge. Sie eben geben die Veranlassung zur Gewährung etwaiger Stundung und bilden sich dann vornemlich aus solchen gestundeten Beträgen. Es gehören dahin aber natürlich auch die trotz versagter Stundung oder über letztere hinaus ausgebliebenen und ebenso die trotz angewendeter Zwangsmaassregeln nicht einbringlich gewesenen und noch nicht abgeschriebenen Posten.

Solche Steuerreste ergeben sich am Leichtesten bei den directen Steuern, besonders bei solchen, welche die unbemittelteren Classen zu entrichten haben. Bei den indirecten Verbrauchssteuern bieten sich sicherere und sofort wirksame Mittel, wie z. B. Beschlagnahme der Waare beim Zoll, bei gewissen inneren Verbrauchssteuern (Tabak), Rückstände zu vermeiden und bei den Steuercrediten kann sich die Verwaltung eventuell von vorneherein genügende Sicherstellung und Deckung verschaffen. Bei den Verkehrssteuern sind die Reste Folge gar nicht oder unzureichend gedeckter Steuerfristen oder Steuercredite.

Steuerreste sind natürlich für die Steuerverwaltung in hohem Maasse lästig und störend, aber auch für den Pflichtigen nachtheilig.

Die Bedeckung des Bedarfs wird unsicher, die Verrechnung, die Stundungsregelung, die Eintreibung der Reste macht Mühe und Kosten und leicht fällt dabei viel Odium auf die Verwaltung, ein Umstand, mit dem auch in politischer Hinsicht zu rechnen ist. Aber die Anhäufung von Steuerresten verschlechtert auch die wirthschaftliche Lage des Pflichtigen, seinen Credit noch mehr und seine Fähigkeit zur Zahlung der immer wachsenden Steuerschuld wird nur zu leicht um so geringer.

Da es sich einmal um zu Rechte bestehende Verpflichtungen handelt und um wichtige öffentliche Interessen, da ferner

Digitized by Google

wenigstens bei einem richtigen Steuersystem auch nicht ohne Weiteres Billigkeitsgründe für die milde Behandlung des Steuerschuldners geltend gemacht werden können, so macht die Regelung der Rückstände manche Schwierigkeiten. Ohne Compromisse zwischen dem durch den Fiscus vertretenen Gemeinschafts- und dem Einzelinteresse geht es nicht immer ab.

Früher, vor dem 19. Jahrhundert, seit der Ausbildung des Steuerwesens, besonders im 17. und 18. Jahrhundert, sind die Zwangsmaassregeln gegen Steuerrückständige öfters hart gewesen und Manches davon hat sich bis in die neuere Zeit erhalten. Characteristisch war der Verlauf der Dinge während der ersten französischen Revolution. Bei der Wiederherstellung der politischen und finanziellen Ordnung griff man wieder zu strengen Maassregeln (1800, s. Fin. III, 388, 430). Später ist dann hier, wie in anderen Ländern doch einige Milderung im Zwangsverfahren und seinen einzelnen Maassnahmen eingetreten (französisches Gesetz von 1877 über Beseitigung des Instituts der „Steuereinlieger“, Fin. III, 430). S. als Beispiel das französische Verfahren bei directen Steuerresten (Fin. III, §. 182) und die oben genannten preussischen Bestimmungen.

Die richtige und jetzt meist in unseren Staaten übliche Behandlung der Reste ist etwa die folgende:

α) Es wird zunächst wieder der vorliegende Fall sofort genau untersucht und nach dem Ergebniss Stundung oder abermalige Stundung oder bei nur partieller Unvermögenheit Theilzahlung und Stundung des übrigen Theils oder ein sogenannter Nachlass an der Steuerschuld gewährt.

β) Erscheint der Grad des Unvermögens so gross, dass die Zwangsbeitreibung zu hart oder doch muthmaasslich ohne Erfolg bleiben wird, oder bei ihrer Vornahme ohne Erfolg geblieben ist, so erfolgt die Niederschlagung oder Abschreibung der Steuerschuld.

Sie sollte im Interesse beider Theile nicht zu lange (nur für eine zu bestimmende mässige Maximalfrist) unterbleiben. Die lange Fortführung von Resten macht nur zwecklose Mühe und Kosten und bildet doch meist nur ein fictives Activum des Fiscus.

γ) Andernfalls tritt „zur zwangsweisen Eintreibung der Steuern ein gesetzlich geregeltes Verfahren mit einer fortschreitenden Steigerung der Zwangsmittel“ ein (Rau).

Die noch heute üblichen Zwangsmittel sind: Mahnung mit Strafgebühren; Execution mittelst Pfändung beweglicher Sachen des Schuldners (unter Schonung gewisser Artikel des nothwendigen Lebens- und Gewerbsbedarfs); Beschlagnahme von ausstehenden Forderungen des Schuldners; äussersten Falles, aber selten und auch wohl ganz ausgeschlossen, Erzielung der gerichtlichen Subhastation von Immobilien. Die gepfändeten Objecte werden öffentlich versteigert und ein Ueberschuss dem Eigenthümer zurückgegeben. Für die Steuerreste sind aber im Princip vom Ablauf der Steuerfrist an Verzugszinsen zu berechnen. Die Einlegung von Steuerboten in die Wohnung des Schuldners mit Zahlung von Gebühren an jene oder ähnliche Maassregeln werden als zu hart und gehässig mehr und mehr beseitigt (Frankreich). Ueberhaupt zeigt sich die Neigung, das Steuerexecutionswesen nach den Grundsätzen der Civilprocessordnungen über Pfändung zu regeln (s. preussisches Ausführungsgesetz zur deutschen Civilprocessordnung vom 24. März 1879, §. 14 und

Digitized by Google

dazu die schon genannte Verordnung vom 7. September 1879 betreffend das Verwaltungszwangsverfahren wegen Beitreibung von Geldbeträgen.

Beispiel: In Frankreich früher (bis 1877) nach der Mahnung zunächst „garnison collectif“: Einlegung eines Strafboten auf Kosten aller Steuerschuldner der Gemeinde, höchstens zehn Tage; sodann eventuell nach drei Tagen „garnison individuel“, bei Rückständen über 40 Fr., auf Kosten des einzelnen Schuldners, höchstens zwei Tage; darauf und bei kleineren Beträgen Drohung der Pfändung und Beschlagnahme, wenn nicht binnen drei Tagen gezahlt wird, dann Pfändung der Mobilien, Effecten, stehenden Früchte und Veräusserung des Pfands nach acht Tagen. Frei Ackerwerkzeuge, Arbeitsthiere, Handwerkszeug, Samengetreide, nothwendige Betten und Kleider, Unterrichts- und Hilfsbücher. Vorgehen wie bei gerichtlicher Pfändung. Durch Gesetz von 1877 ist die „Individualeinquartierung“ beseitigt worden. — In Preussen waren nach dem bis 1879 geltenden Recht nach der Mahnung die gesetzlichen Zwangsmittel: Pfändung (wovon genau bestimmte einzelne Objecte ausgeschlossen), die in der Regel zunächst vorzunehmen; Beschlagnahme der Früchte auf dem Halm und der gewonnenen Producte und Fabrikate auf den Berg- und Hüttenwerken; Beschlagnahme der ausstehenden Forderungen; Sequestration und Verpachtung nach Maassgabe der Ordre vom 25. December 1825; Subhastation. Letztere beiden Maassregeln aber erst, wenn auf andere Weise keine Zahlung zu erlangen ist (V.-O. von 1867 §. 11). Sequestration und Subhastation ist bei dem competenten Gericht zu beantragen (§. 33). S. jetzt Verordnung von 1879 §. 24 ff. — Auch in Baiern erst zuletzt das Immobiliarvermögen in Anspruch zu nehmen. — Stein (4. A. I, 535) empfiehlt bei längeren Rückständen einen gesetzlichen progressiven Rückstandszinsfuss. In Oesterreich und Ungarn sind 6 % Verzugszinsen zu zahlen. Gegen böswillige, aber nicht unvermögende Schuldner ist in Preussen (genannte V.-O. von 1867 §. 2) eine Strafe bis 100 Thlr. oder Personalarrest bis vier Wochen gestattet.

Genaue Bestimmungen über die Verrechnung eingehender Reste mit Trennung der Jahresdienste sind für das Staatsrechnungswesen geboten.

Die Statistik der Steuerreste, ihrer örtlichen und zeitlichen Bewegung, im Ganzen und nach den einzelnen Steuerarten, ist in mehrfacher Hinsicht belehrend.

In gewöhnlichen Zeiten, wo die Steuererhebung ordentlich fungirt (Kriegs- und Revolutionszeiten eignen sich nicht für diesen Vergleich, sind aber sonst beachtenswerth), deutet die Bewegung der Steuerreste auf die wirthschaftliche Lage der Steuerzahler und auf den grösseren oder geringeren Druck einer Steuer und der ganzen Besteuerung hin, woraus Fingerzeige für Steuerreformen zu entnehmen sind.

Einige Daten bei Rau I, §. 287 Note a. Die badischen Ausstände an allen Steuern und Gebühren waren in der characteristischen Periode 1845—56 0.59, 0.89, 1.18 (1847 Theuerung), 3.8 (1848 politische Bewegung), 5.57 (1849 Aufstand), 3.14, 2.05, 1.79, 1.68, 1.32, 0.92, 0.98 %. — Ueber Frankreich s. die Daten über am Jahresschluss rückständige und anderseits im Voraus bezahlte Raten der directen Steuern in Fin. III, S. 434. — Colossale Rückstände neuerdings in Ungarn: Ende 1872 an directen Steuern 32,097,432 fl., Zunahme in 1872 3,799,929 fl. bei Voranschlag von 44,818,421 fl., an Taxen und Gebühren (Rechtsgebühren) 16,027,687 fl. Rückstände, Zunahme in 1872 1,436,225 fl. bei 10,822,100 fl. Ertrag und 11.115 Mill. fl. Voranschlag. (E. Horn, Ungarische Finanzlage, 1874, S. 31.)

§. 334. — 4. Anordnungen und Maassregeln bei irrthümlicher oder unrichtiger Veranlagung und Erhebung von Steuern. Reclamationswesen.

Fehlt bei Rau in der allgemeinen Steuerlehre ganz. Scharfe Erörterung von Stein, 4. A. I, 537 ff. vom finanzrechtlichen Standpuncte aus. Im 3. Abschnitt seiner „Steuerverwaltung“, d. h. nach der „Steuervertheilung“ und der „Steuererhebung“, behandelt Stein hier die „Steuerrechtspflege“ im Zusammenhang und hier in drei Unterabschnitten das „Steuerklagerecht und seine Grundlage, das bürgerliche Obligationenrecht“, dann das „Steuerbeschwerderecht“ (Schätzungsbeschwerde und ihre Grundsätze), endlich das „Steuerstrafrecht“. In diesen vortrefflichen

Digitized by Google

Partieen erfolgt eine Anwendung der allgemeinen Kategorieen des verfassungsmässigen Verwaltungsrechts auf das Gebiet des Steuerwesens: im Princip ganz richtig, wenn man Stein's hier als bekannt vorauszusetzende Auffassung dieser Puncte in seiner grossen Inneren Verwaltungslehre als im Wesentlichen zutreffend anerkennt, wie ich es thue, und in der Ausführung m. E. ebenfalls im Ganzen richtig. Namentlich ist Stein in seiner Beurtheilung der deutschen und österreichischen Steuerrechtspflege wohl durchaus beizustimmen und die zurückgebliebene Entwicklung zu bedauern, wonach es zu einer klaren und unbedingten Anerkennung der Zulassung des Rechtswegs oder zur Gewährung eines eigentlichen Steuerklagerechts vor den ordentlichen Gerichtshöfen bisher nur in beschränktem Maasse gekommen ist und wir in der Hauptsache nur ein Steuerbeschwerderecht an Verwaltungsbehörden besitzen (s. besonders Stein, 4. A. I, 540—545; 5. A. II, 1, 463—495, mit der Vergleichung der Steuerrechtspflege Englands, Frankreichs, Italiens, Deutschlands, Oesterreichs, und mancherlei Angaben der älteren und neueren Literatur). Diese Dinge hängen aber wieder mit den allgemeineren Fragen über das Wesen der verfassungsmässigen Verwaltung und über das Verhältniss der richterlichen und administrativen Thätigkeit überhaupt zusammen, worauf hier nicht näher eingegangen werden kann. Vgl. darüber Schmitt, die Grundlagen der Verwaltungsrechtspflege im constitutionell monarchischen Staate, Stuttgart 1878, z. B. S. 82 ff., womit ich übereinstimme.

Für meine Behandlung der Puncte im Text ist der Character meines ganzen Werks als eines nicht finanzrechtlichen, sondern finanzwissenschaftlichen, welches die Fragen als ökonomisch-technische Zweckmässigkeitsfragen auffasst, ferner hier in der „allgemeinen Steuerlehre" die Beschränkung auf eine wesentlich nur principielle Erörterung maassgebend; daher die Abweichung in der formellen und materiellen Behandlung von Stein auch hier, auf den ich mich indessen gerade hier für die verwaltungsrechtliche Seite speciell beziehe.

Ueber England s. Gneist, englisches Verwaltungsrecht. 2. A. II, §. 62 und 63, Steuererhebungsrecht der Grund-, Einkommensteuer, assessed taxes, dann für Zölle, Accise, Stempel und Postregal S. 780 ff. Vocke, britische Steuern, Anhang. Ueber Frankreich s. die Werke über Verwaltungsrecht und die betreffenden Artikel in Block's dictionnaire und Say's dictionnaire. In Kürze das Bezügliche in Pradier-Fodéré's préc. de droit administratif (z. B. 7. éd. 1872), so für die directen Steuern S. 380. Eingehender (nach Stein, 4. A. S. 542 citirt): A. Chauveau, code d'instruction administratif, 3. éd. II, p. 128 ff. Meine Fin. III, passim bei den Steuergruppen, besonders §. 181 (Reclamationswesen bei den directen Steuern), §. 212 (Enregistrement, Stempel). Vignes, traité, bei den Steuerkategorieen. Beachtenswerthe Verschiedenheiten bei directen und anderen Steuern (Fin. III, S. 427, 510, 605). Vgl. auch Gneist, Rechtsstaat, 2. A. 1879, S. 184, 345. Ueber deutsche, besonders preussische Verhältnisse Gneist, ebendas. S. 135 ff., 220. 309, derselbe Verwaltungs-Justiz u. s. w. S. 321 ff., v. Rönne, preussisches Staatsrecht, 3. A. I, 1. Abth. S. 286, 4. A. I, 504 über die Zulässigkeit des Rechtswegs in Bezug auf öffentliche Steuern und Abgaben. Die Rechtsnormen im Allgemeinen Landrecht §. 78, 79, Tit. 14, Thl. II und Verordnung vom 26. December 1808. §. 36, 41: Ausschluss des Processes, nur Beschwerdeweg in Betreff der Veranlagung und Prägravation. Eröffnung des Rechtswegs in gewissen Fällen nach Gesetz vom 24. Mai 1861: Klage auf Erstattung des Gezahlten binnen 6 Monaten gestattet, weil einzelne Forderung früher getilgt oder verjährt sei; dsgl. Klage, wenn die geforderte Abgabe vermeintlich keine „öffentliche", sondern auf einem aufgehobenen Privatrechtsverhältniss beruhende sei; endlich Klage in Fällen der Stempelsteuern, auch binnen 6 Monaten. Die neueste preussische Gesetzgebung über Selbstverwaltung hat auch Verhältnisse der Reclamationen in Steuersachen berührt, indem die Kreisausschüsse in Betreff der Einschätzungen der Kreis- und Gemeindesteuern hier als Reclamationsinstanzen fungiren (vgl. preussisches Gesetz vom 26. Juli 1876, §. 65). Viele einzelne Steuergesetze in Preussen und in den anderen deutschen Staaten treffen gleichzeitig Bestimmungen über die Reclamationen in Betreff der Veranlagung, wofür bei den directen Steuern öfters Commissionen der Localkörper oder der Steuerpflichtigen die untere Instanz sind, mit Recurs an die höhere Staatsbehörde oder Commission, eventuell schliesslich an das Finanzministerium. Hinsichtlich der Erhebung findet sich meistens nur der Beschwerdeweg an höhere Verwaltungs-

Digitized by Google

behörden und gewöhnlich die letzte Entscheidung ebenfalls beim Finanzministerium. Hier wäre wenigstens nach Durchlaufung der Recursinstanzen eine letzte Appellation an den obersten Verwaltungsgerichtshof zu erstreben, wie sie in Oesterreich zugelassen ist. Die deutschen, bez. preussischen bezüglichen Bestimmungen betreffen zunächst die Staatssteuern, sind aber dann meist auf Gemeinde-, andere Selbstverwaltungs-, auch Kirchen-, Schulabgaben ausgedehnt worden (v. Rönne, 4. Aufl. I, 507).

Bei den grossen Schwierigkeiten und der Verwickeltheit der Besteuerung sind Irrthümer und Unrichtigkeiten in der Veranlagung, Vorschreibung und Erhebung der Steuern niemals ganz zu vermeiden. Deshalb muss dagegen eine Remedur eintreten, welche in der Gewährung eines Reclamationsrechts, und zwar in Form eines Beschwerderechts und eines Klagerechts, an den wirklich oder vermeintlich Benachtheiligten, in der Anordnung eines Verfahrens zur richtigen Entscheidung der Reclamationen und im Falle der überhaupt irrthümlich oder unrichtig erfolgten Erhebung einer Steuer in der Rückerstattung (Restitution) des unrichtig oder zu viel Bezahlten besteht.

Das Reclamationsrecht wegen behaupteter Benachtheiligung des Reclamanten ist der meist allein practische Fall, der öfters in den Gesetzen auch allein erwähnt wird. Doch muss im Princip auch eine Reclamation bei zu günstiger Behandlung Seitens eines Steuerpflichtigen möglich sein, was nach dem Wortlaut mitunter zweifelhaft ist. — Unter „Reclamationsrecht" versteht man gewöhnlich das Beschwerderecht in Steuerveranlagungs- und Erhebungssachen allein, den practischen Verhältnissen entsprechend. Im weiteren Sinn kann aber auch das Klagerecht mit darunter begriffen werden.

Eine Rückerstattung entfällt natürlich, wenn schon vor der Zahlung eine amtliche Berichtigung eingetreten ist. Aber im Interesse der Ordnung der Finanzen und speciell des Erhebungsdiensts besteht mit Recht wohl ausdrücklich die Bestimmung, dass auch im Falle irrthümlicher oder unrichtiger Vorschreibung und bereits erhobener Reclamation die Verpflichtung zur Zahlung nicht aufgeschoben wird, die Vorschreibung also alle rechtlichen Wirkungen wie sonst hat. (So z. B. im preussischen Recht, Gesetz vom 1. Mai 1851, §. 36 über Classen- und Einkommensteuer.)

Das Einzelne gestaltet sich aus inneren, im Wesen der betreffenden Steuer liegenden Gründen wieder etwas verschieden nach Steuerarten und einzelnen Steuern. Das Steuerrecht der einzelnen Länder zeigt aber ausserdem nicht nur in den Details, sondern auch nach dem ganzen Character seines allgemeinen und seines Steuerverwaltungsrechts principielle Verschiedenheiten, welche auf einer verschiedenen Rechtsanschauung über Besteuerung beruhen. Es ändert sich daher in Verbindung mit Aenderungen der letzteren. Mit einer gewissen Folgerichtigkeit ist es anders oder strebt es anders zu werden in der „staatsbürgerlichen Periode", in der constitutionell-monarchischen Verfassungsform als in der absolutistischen Zeit. Der in dieser Hinsicht wichtigste Punct ist: ob und wie weit ein förmliches Klagerecht vor Gerichtshöfen

Digitized by Google

(den ordentlichen bürgerlichen oder wenigstens besonderen Verwaltungsgerichtshöfen) oder nur ein Beschwerderecht vor Verwaltungsbehörden, Reclamationscommissionen u. s. w. zugelassen wird, wie sich ferner im ersteren Falle Beschwerde- und Klagerecht zu einander verhalten.

Hier, wo es sich nicht um die Darstellung positiven Finanzrechts, sondern um die lediglich principielle Erörterung der in den Verhältnissen der modernen Culturvölker in der „staatsbürgerlichen Periode" zweckmässigsten Einrichtung oder um das „Wünschenswerthe" in Bezug auf die angegebenen Puncte handelt, ist auf diese schwierigen und in der Verwaltungsrechtslehre selbst controversen Verhältnisse nur zur Bezeichnung des zu erstrebenden Ziels (de lege ferenda) und nur in Kürze einzugehen. S. Stein, Verwaltungsrecht I, 1. A., S. 50 ff., 62 ff., 105 ff., dem ich mich in den Principienpuncten völlig anschliesse: Partieen von musterhafter Klarheit und logischer Schärfe. Seine Fin. 4. A. I, 537 ff., 5. A. II, 1, 468 ff.

§. 335. — a) Nothwendigkeit und principielle Berechtigung eines Klagerechts in Steuersachen neben dem Beschwerderecht im Reclamationsrecht i. w. S.

Die Besteuerung beruht in der staatsbürgerlichen Periode fast ausschliesslich auf gesetzlichem Recht, nicht mehr, wie früher vielfach, auf Gewohnheitsrecht oder Herkommen. Dadurch wird die hier vorliegende Aufgabe, weil die Entscheidung, was auch im concreten Falle „Rechtens" sei, erleichtert. Das Gesetz ist nun der Boden, auf welchem die Streitfragen über Rechte und Pflichten des Steuerpflichtigen auszutragen sind. Das Gesetz allein bildet gegen den Pflichtigen „Recht" und bestimmt die Verpflichtungen, welche ihm „rechtmässig" auferlegt werden dürfen. Das Gesetz allein bildet aber nicht minder für ihn „Recht", bezeichnet die Grenze seiner Verpflichtungen, über welche hinaus ihm „Unrecht" geschieht, dem er sich eventuell nur durch Zwang der Verwaltung genöthigt fügt. In allen Staaten, wo nun zwischen „Gesetz" und „Verordnung" ein nicht mehr bloss formaler, sondern ein principieller Unterschied statuirt wird, daher freilich in der Monarchie erst mit dem Uebergang zur constitutionell-monarchischen Form, kann es nicht wohl einem Zweifel unterliegen, dass auch für den Einzelnen durch die Verwaltung als solche rechtliche Verpflichtungen zur Steuerzahlung an und für sich, wenigstens in der Regel, d. h. von gesetzlich zulässigen Nothverordnungen u. dgl. abgesehen, selbständig überhaupt nicht, sondern nur in Ausführung der gesetzlich bestimmten Verpflichtung, daher auf Grund und innerhalb der letzteren, begründet werden können.

Aus diesen Verhältnissen folgt mit Nothwendigkeit, dass dem

Digitized by Google

Einzelnen, welcher wirklich oder vermeintlich gesetzwidrig besteuert zu werden droht oder so besteuert worden ist, im Princip der Rechtsweg in Steuersachen zugänglich sein und ein Klagerecht vor (genügend unabhängigen) Gerichtshöfen eingeräumt werden muss.

Für die Geltendmachung desselben sind im Princip in Steuersachen dieselben Voraussetzungen zu machen wie in anderen administrativen Angelegenheiten. Mit Rücksicht auf die grossen technischen Schwierigkeiten, welchen die Verwaltung bei der Vollziehung der Besteuerung begegnet und auf die in dieser Vollziehung wahrgenommenen öffentlichen Interessen, welche bei aller Besteuerung in Frage stehen, darf aber hier vollends das Recht zur Beschreitung des Rechtswegs von dem Nachweis abhängig gemacht werden, nicht nur, wie überhaupt im administrativen Process vorauszusetzen ist, dass der gesetzwidrigen Verpflichtung, eventuell unter Protest, nachgekommen oder Erfüllung der Verpflichtung von der Verwaltung (im Executionswege u. s. w.) erzwungen sei, sondern dass auch alle Beschwerden an die Verwaltungsbehörden im vorgeschriebenen Instanzenzuge bereits erfolgt und ohne den gewünschten Ausgang geblieben seien.

Die Ordnung des Beschwerderechts in Steuersachen bleibt also auch bei der zu verlangenden Gewährung eines administrativen Klagerechts von grösster practischer Bedeutung.

Sie muss so erfolgen, dass auf diesem Wege möglichst sicher und rasch Irrthümer und Unrichtigkeiten der Besteuerung beseitigt werden, damit es in der Regel gar nicht zum Beschreiten des Wegs der Klage komme. Bei dem Beschwerderecht handelt es sich hier, wie auch sonst im Verwaltungsrecht, darum, die volle Uebereinstimmung zwischen dem Gesetz nach seinem Sinne und Geist einer- und den Verordnungen der Steuerverwaltung, als dem Organ der vollziehenden Gewalt anderseits, ferner zwischen den Verordnungen der verschiedenen über- und untergeordneten Behörden untereinander, endlich zwischen diesen Verordnungen und den Handlungen der unmittelbaren Executivorgane zu verbürgen, bez. wieder herbeizuführen.

Es kann dann im Beschwerderecht (mit Stein) auch hier noch weiter die „eigentliche Beschwerde“ und das „Gesuch“ unterschieden werden.

Jene, wenn Verordnungen oder Handlungen der Organe der Verwaltung muthmasslich auf unrichtiger oder irrthümlicher Auffassung je nachdem des Gesetzes, der Verordnung der höheren Behörde, des wahren Willens der entscheidenden Organe der vollziehenden Gewalt beruhen; das Gesuch, wenn zwar Anordnung und Handlung des Verwaltungsorgans richtig, aber die Folgen muthmaasslich andere, als die vorausgesehenen, sind, was z. B. bei gewissen indirecten Steuern leicht vorkommen kann.

§. 336. — b) Arten der Reclamation, Veranlagungs- und Erhebungs-Reclamationen.

Digitized by Google

So lässt sich in Bezug auf den Besteuerungsact, welchen die Reclamation zum Gegenstand hat, unterscheiden.

Beide Reclamationen können nothwendig und müssen deshalb zulässig sein, die zweite um so mehr, wenn die Anstellung der ersten für die Entrichtung der Steuer keine aufschiebende Wirkung hat. Bei beiden, nicht bloss bei der zweiten, lässt sich ein Klagerecht neben oder nach dem Beschwerderecht verlangen. Aber bei der Veranlagungsreclamation kann und darf auch der Spielraum für das Klagerecht ohne Bedenken enger gefasst werden. Weitere Unterscheidungen ergeben sich wieder nach den Steuergattungen und nach dem ganzen Verfahren bei der Veranlagung.

α) Die Veranlagungsreclamation.

Bei der Veranlagung, nach welcher alsdann die Steuervorschreibung erfolgt und die Steuer beim Steuersubject zur Erhebung kommt, handelt es sich um die Thatsachen, welche gesetzlich für die Besteuerung eines Objects und Subjects überhaupt und für die Höhe der Steuerschuldigkeit maassgebend sind, daher um die Fragen, ob eine von der Behörde angenommene Steuerpflicht und ob sie in der angenommenen Weise (was Höhe, Zeitpunct, Art der Besteuerung betrifft) besteht. Bei der Ermittlung jener Thatsachen können zu Ungunsten des Steuerpflichtigen Irrthümer und Unrichtigkeiten unterlaufen. Zu der Beseitigung dieser letzteren soll das Reclamationsverfahren die Möglichkeit gewähren.

Bei denjenigen Steuern, wo nun bloss durch ein amtliches, eventuell unter der Mitwirkung von Steuercommissionen aus der Bevölkerung stattfindendes Verfahren, jene Thatsachen ermittelt werden, wie meistens bei den innern indirecten Verbrauchssteuern, den Ertragssteuern, mitunter auch den Einkommensteuern (Classensteuer), den Verkehrs-, Erbschaftssteuern, muss sich die Reclamation auf das Verlangen einer Berichtigung der hierbei vermeintlich vorgefallenen Irrthümer und Unrichtigkeiten erstrecken.

Dazu dient regelmässig zunächst die Beschwerde an die Behörde oder Commission, welche die Thatsachen feststellte („Remonstration"); sodann die Beschwerde an eine höhere Instanz, eine vorgesetzte Behörde oder eine höhere Steuercommission („förmliche Reclamation") — so wird zwischen Remonstration und Reclamation im preussischen Einkommensteuerrecht unterschieden. — Die Behörde entscheidet hier entweder endgiltig, soweit es sich um den Beschwerdeweg (im Unterschied vom Klage- oder Rechtsweg) handelt, oder unter Vorbehalt eines letzten Recurses an eine oberste Behörde (Finanzministerium) oder Landes-Steuercommissionen u. dgl. Der Reclamant hat hier den Beweis für die Richtigkeit seiner Reclamation in der von der Natur der einzelnen Steuer und des concreten Falls gebotenen Art und nach den demgemässen näheren Vorschriften des Gesetzes selbst oder der in richtiger Competenz erlassenen Verordnung der Behörde zu führen.

Wo es sich, wie gewöhnlich bei den Ertragssteuern, hie und da übrigens auch bei Verbrauchssteuern (z. B. bei der Werthbesteuerung oder bei Sorten- und Qualitätssteuerfüssen, wenn es an sicheren Maassmethoden und Maassinstrumenten fehlt [Branntwein, Zucker, Tabak, Wein]), bei Besitzwechselabgaben u. dgl. m. nach dem Werth (Immobilien), um Schätzungen von Objecten handelt, — von Werthen,

Erträgen, Ertragsfähigkeiten, z. B. beim Boden, Arten, Sorten, Qualitäten u. s. w. der Objecte —, da wird gewöhnlich durch Sachverständige der Beweis für und gegen die Richtigkeit der thatsächlichen Ermittlungen geführt werden müssen. Bei den Einkommen- und Vermögenssteuern wird der Beweis durch Vorlegung der Geschäftsbücher, durch eidesstattliche Versicherungen, durch Urtheil von Schiedsrichtern zu führen sein. (Aehnlich über die Beweismittel bei der „Schätzungsbeschwerde“ Stein, 4. A. I, 544. Er will Beschwerden, welche nicht mit Beweismitteln versehen sind, gleich abgewiesen haben.)

Bei Steuern, für welche Declarationen der Pflichtigen vorgeschrieben sind, wie mitunter bei einzelnen Ertragssteuern (Leihzinssteuer u. dgl.), bei Einkommen-, Vermögens-, bei manchen Verkehrssteuern, regelmässig bei Erbschaftssteuern, bei Zöllen, Thorsteuern, ist zwar eine amtliche Prüfung dieser Declarationen geboten und kann nach dem Ergebniss dieser Prüfung dann erst die Veranlagung stattfinden. Aber dem Steuerpflichtigen wird ein Reclamationsrecht auch hier zu geben sein, das sich dann auf den Nachweis der Richtigkeit der Declaration zu erstrecken hat.

Die zu fordernden, gesetzlich oder im Verordnungswege vorzuschreibenden Beweismittel sind dieselben, wie in den Fällen der vorgenannten, einseitig amtlich veranlagten Steuern. Einzelnes richtet sich wieder nach der Art der Steuer. Bei den Zöllen kann z. B. die Anwendung einer Tarifposition auf eine bestimmte, als die und die Waare, Sorte declarirte Waare, der declarirte Ursprung, Werth einer Waare bestritten werden, wo sich dann eine Entscheidung durch ein unabhängiges Sachverständigencollegium empfehlen kann.

Nothwendig ist hier überall eine angemessene Zeitfrist für die Einbringung der Reclamation: eine nicht zu lange im Finanzinteresse, eine nicht gar zu kurze im Interesse des Steuerpflichtigen.

Ferner ist wenigstens bei solchen Steuern, deren baldige Erhebung im Interesse der Finanzwirthschaft erforderlich ist, daher bei den Verbrauchs-, den Einkommen- und denjenigen Ertragssteuern, deren Grundlagen in kurzen Perioden, etwa jährlich, regelmässig erneuert werden (wie mitunter die Gebäude-, die Gewerbe-, die Leihzinssteuern) der oben schon gebilligte Grundsatz in das Steuerrecht aufzunehmen, dass die Reclamation die Zahlungsverpflichtung nicht aufschiebt.

Anders liegt die Sache bei solchen Steuern, für welche auf längere Zeit hinaus durch umfassende Katasteroperationen die Grundlagen geschaffen werden, wie namentlich meistens bei den Grundsteuern, mitunter auch bei anderen Ertragssteuern (Gebäude). Hier kann wohl der Abschluss der Veranlagung und das Recht der Erhebung der Steuer von der vorausgehenden Erledigung der Reclamationen abhängig gemacht werden.

In allen diesen Fällen pflegt nun, mit Ausnahmen wie bei Stempel, nach dem deutschen Steuerrecht nur die Beschwerde,

Digitized by Google

nicht die Klage zulässig zu sein, schon bei Formfehlern, vollends hinsichtlich des Ergebnisses der Veranlagung für ein einzelnes Steuerobject und Subject. Es war dies bisher in unserer geschichtlichen Entwicklung begründet und hat auch seine beachtenswerthen sachlichen, in der Technik der Besteuerung liegenden Gründe. Dennoch hat der unbedingte Ausschluss des Rechtswegs auch hier erhebliche Bedenken.

Anders Stein, 4. A. I, 541, der für die von ihm sogenannte „indirecte Steuervertheilung" durch das Schätzungsverfahren in Betreff des Ergebnisses dieser Vertheilung die Klage ausschliesst und nur die Beschwerde zulässt. In Betreff der Form des Verfahrens statuirt auch er die Klage.

Die entscheidende Verwaltungsinstanz urtheilt doch eigentlich in eigener Sache. Die Steuercommissionen, selbst die höchsten, den localen und den Sonderinteressen ferner stehenden geben noch nicht immer hinlängliche Bürgschaft für objective Entscheidung. Wenn man die vorhin genannten Beweismittel, wie es unvermeidlich ist, fordert und die Beschreitung des Rechtswegs von der vorausgehenden Zurücklegung des Beschwerdewegs abhängig macht, auch den verlierenden Reclamanten, wie billig, die Processkosten tragen lässt, so ist nicht wohl einzusehen, warum man den Rechtsweg (auch in Betreff des Ergebnisses) ausschliesst, — vollends bei Steuern, welche wie die Grundsteuern u. s. w. für lange Perioden veranlagt werden, also mit einer dauernden Ueberlastung eines Steuerobjects, selbst mit einer Kapitalwertheinbusse drohen.

Besonders wichtig wird die Eröffnung des Rechtswegs bei der Veranlagungsreclamation in Angelegenheiten solcher Steuern, welche sich an mehr oder weniger verwickelte Verhältnisse und Geschäfte des Privatrechts anknüpfen, daher bei den Verkehrssteuern auf Rechtsgeschäfte, den in Form von Stempel- und Registerabgaben erhobenen Gebühren und Steuern, bei den Börsensteuern, Erbschaftssteuern u. s. w. Hier bietet nur die richterliche Entscheidung, möglichst der ordentlichen (Civil)gerichte, volle Bürgschaft für die dem Gesetz streng entsprechende Veranlagung von Objecten und Subjecten zur Steuer.

Bei Zöllen, inneren indirecten Verbrauchssteuern, directen Steuern ist der Ausschluss des Klagerechts bei ordentlicher Gestaltung des Beschwerderechts wohl weniger bedenklich, aber doch auch nicht unbedenklich und kaum allgemein nothwendig. Namentlich das „Ob?" der Steuerpflicht liesse sich doch der gerichtlichen Entscheidung unterstellen, da es auf klarer Gesetzesbestimmung beruhen muss und die Fälle hier meist einfacher als hinsichtlich des „Wie hoch?" der Steuerpflicht liegen werden. S. für die Unterscheidung nach Steuerarten die bemerkenswerthen französischen Bestimmungen (in Fin. III, a. a. O.).

β) Die Steuererhebungs-Reclamation.

Ihre Ordnung bietet weniger Schwierigkeiten, wenn die Veranlagungsreclamation zweckmässig geregelt ist. Es dreht sich nemlich alsdann bei ihr um die einfacheren Fragen in Betreff der Steuerschuldigkeit eines bestimmten Subjects, in bestimmter Zeit, am bestimmten Ort, aus bestimmtem Rechtsgrunde, nach der Behauptung des Reclamanten, dass, unbeschadet der Richtigkeit der ursprünglichen Veranlagung, wegen inzwischen eingetretener Veränderung der thatsächlichen Verhältnisse seine Steuerpflicht auch ohne weitere Zahlungsleistung erloschen oder vermindert sei.

Digitized by Google

Jemand behauptet z. B. zur geforderten Entrichtung einer Steuersumme nicht verpflichtet zu sein, weil er nicht mehr Eigenthümer des steuerpflichtigen Objects sei, oder weil er aus einem persönlichen Titel, z. B. als Ausländer, nicht mehr steuerpflichtig sei, oder weil er oder ein anderer für ihn die Zahlung schon geleistet habe, oder weil das steuerpflichtige Object inzwischen untergegangen, das in der Veranlagung angenommene Einkommen nicht oder nicht in dieser Höhe erzielt sei u. dgl. m.

Hier handelt es sich um die objective Feststellung einfacher Thatsachen oder bestimmter reiner Rechtsfragen. In beiden Fällen kann es zwar auch hier steuertechnisch und steueradministrativ zweckmässig sein, zunächst die Beschreitung des Beschwerdewegs vorzuschreiben, aber vollends hier ist kein Grund für den Ausschluss des Rechtswegs zu ersehen, der schliesslich doch die beste Bürgschaft für eine Erledigung aller Fälle streng nach dem Gesetz gewährt. Ein nicht zu langer Fristenlauf für die Anstellung der Beschwerde und Klage ist nur wiederum im Interesse der Finanzverwaltung geboten.

Bezieht sich die Reclamation auf bereits entrichtete Steuern und deren Rückerstattung, so würde im Princip wohl die Forderung von Zinsen vom Zeitpuncte der Entrichtung an dem unrichtig Besteuerten zuzugestehen sein: das Correlat von Verzugszinsen des Fiscus für Steuerrückstände.

Stein (4. A. I, 540) vindicirt für Vertheilung und Erhebung der Steuer den Character eines bürgerlichen Rechtsverhältnisses und construirt aus der Vertheilung der Steuer die Obligation des Besteuerten zur Zahlung des Steuerbetrags, wo dann im bürgerlichen Obligationenrecht die Grundlage des Steuerklagerechts gefunden wird.

3. Abschnitt.

Die Steuercontrolen.

§. 337. Vorbemerkungen.

Auch dieser wichtige Gegenstand ist in der Finanzwissenschaft noch wenig von einem allgemeinen zusammenfassenden Standpuncte aus behandelt worden. In der allgemeinen Steuerlehre wird er bisher gar nicht erörtert, kaum erwähnt, so bei Rau, sogar bei Stein nicht. Manches hängt allerdings mit anderen Einrichtungen und Verhältnissen der Steuerverwaltung eng zusammen, besonders mit der Veranlagung und Erhebung der Steuern, so dass es passend dabei mit erwähnt wird, so auch in den beiden letzten Abschnitten, auf welche ich mich daher zur Ergänzung des folgenden Abschnitts hier ausdrücklich mitbeziehe. Aber eine besondere zusammenfassende Darstellung und principielle Erörterung wenigstens der typischen Grundzüge alles Steuercontrolwesens, wie sie im Folgenden stattfindet, ist doch daneben unentbehrlich. Die Behandlung blosser Einzelheiten in der speciellen Steuerlehre reicht nicht aus. Das Controlwesen gehört zum „formellen" Steuerrecht, über dessen ausserordentliche Bedeutung man sich aus jedem neueren Gesetz über eine wichtigere Verbrauchs- und Verkehrssteuer (Tabakbesteuerung, Branntwein-, Zuckerbesteuerung!) eines Culturstaats unterrichten kann. Mit vollem Recht sagt Schäffle in seinen Aufsätzen „Ergebnisse der deutschen Tabaksteuerenquête": „auch dem formellen Tabaksteuerrecht, d. h. den Maassregeln der Gefällserhebung und Gefällssicherung, wird mit gutem Grunde höhere Bedeutung zugemessen, als ihr in den

Digitized by Google

theoretischen Darstellungen der Finanzwissenschaft beigelegt zu werden pflegt" (Tüb. Ztschr. 1879, S. 548).

Bei dieser Sachlage kann für den folgenden Abschnitt nur auf die specielle Steuerlehre in den Lehrbüchern und Systemen verwiesen werden, besonders auf Rau II und Stein II, Schönberg's Handbuch III, in diesem Finanzwerke B. III, namentlich wieder auf die Darstellung der französischen Besteuerung, wo die indirecten inneren Verbrauchssteuern, Enregistrement und Stempel viel Eigenthümliches und allgemein Lehrreiches bieten.

Von den allgemeineren Behandlungen des Controlwesens sind auch hier diejenigen v. Hock's in seinen öffentlichen Abgaben hervorzuheben: wiederum in prägnantester Kürze ganz vortreffliche Erörterungen, an die ich mich in diesem Abschnitte mehrfach genau, in einigen Puncten wörtlich oder fast wörtlich, gehalten habe (s. daselbst besonders §. 10, S. 49 ff., auch §. 8 und 9). Zur Ergänzung für das Detail dienen manche Ausführungen in Hock's Finanzen Frankreichs und Americas. Manches auch in Schäffle's Steuerpolitik.

Sehr lehrreich auch für eine über den Rahmen des Folgenden hinausgehende „allgemeine Lehre von den Steuercontrolen", sind die reichen Materialien in der deutschen Tabaksteuerenquête. Vgl. darüber auch den Abschnitt „Sicherungsmittel des Tabakgefälles" in dem genannten Aufsatz Schäffle's (Tübinger Zeitschrift 1879, S. 556 ff.), wo die Hauptpuncte gut übersichtlich werden, besonders die verschiedenen Arten der Controlen (Controlen für die Pflanzung; Materialcontrolen dem Pflanzer, dem Rohtabakhandel, dem Fabrikanten gegenüber; Fabrikationscontrolen; Absatzcontrolen, S. 560 ff., s. unten §. 340).

Aus der neueren Gesetzgebung sind die Gesetze und Vollzugsverordnungen über innere Verbrauchssteuern und Zölle auch für die allgemeine Lehre von den Steuercontrolen zunächst zu beachten. Manche Erleichterungen und Vereinfachungen der Controlen beim Zollwesen forderte und ermöglichte das neuere Communicationswesen, die liberalere Finanz- und Schutzzolltarifpolitik, die Vereinfachung des Tarifs. Aber Vieles musste und muss bleiben, solange der Zoll überhaupt bleibt. Daher doch z. B. selbst in dem einfachen Zollwesen Englands mit wenigen, freilich schweren Finanzzöllen (Tabak) noch immer schwere Controlen (Fin. III, §. 151, 152). Der Schutzzoll macht übrigens zum Theil noch mehr und noch schwierigere Controlen nothwendig. Bei den inneren Verbrauchssteuern richtet sich Einrichtung und Schärfe der Controlen mit nach der Besteuerungsmethode, daher Verschärfungen besonders bei der Fabrikatsteuer (Branntwein, Zucker, auch in den neuesten deutschen Gesetzen darüber, die hier lehrreich auch für die „Controltheorie" sind).

Ferner kommen die Verkehrssteuer-, Stempel-, Registerabgabengesetze mit mehrfach eigenthümlichen Controlen in Betracht (s. oben §. 70—72); sodann die Gesetze über Erbschafts- und Schenkungssteuern und über diejenigen directen Steuern, welche, wie die über Capitalrenten-, in einzelnen Puncten über Gewerbe-, Gebäude-, Grundsteuern, ferner namentlich über Personal-, Einkommen-, Vermögenssteuern, Anmelde- und Declarationspflichten, sei es für die Steuerpflichtigen selbst, sei es für Dritte („Meldangaben") enthalten. Bei den Steuern ohne solche Pflichten gestaltet sich das Controlwesen (wie auch das im Abschnitt 4 zu behandelnde Strafwesen) anders.

I. — §. 338. Begriff und Wesen der Steuercontrolen.

Die Steuercontrolen sind ein **Complex von Anordnungen und Maassregeln zur Sicherung der thatsächlichen Ermittlungen, auf Grund deren die individuellen Veranlagungen erfolgen, sowie zur Sicherung der der Veranlagung gemässen Steuererhebung selbst.**

Sie vornemlich sind das wahre Kreuz der Steuerverwaltung und in ihrer ersten Festsetzung, welche in gewissen Hauptpuncten wenigstens nicht der Verordnungsgewalt der Steuerverwaltung überlassen werden darf, auch der Gesetzgebung selbst, nicht minder

Digitized by Google

aber das Kreuz der eigentlichen Steuerpflichtigen und oft genug mehr oder weniger der ganzen Bevölkerung.

„Maassregeln ähnlicher Art kommen zwar auch bei anderen Zweigen der Staatsverwaltung vor, aber sporadisch und in Nebendingen, während sie bei der Steuerverwaltung den das ganze System durchziehenden rothen Faden bilden. Ihnen sind vorzüglich der Verlust an Zeit und Kraft, die Unannehmlichkeiten und wirthschaftlichen Beschränkungen zuzuschreiben, welche sich für den Steuerpflichtigen als traurige Beigabe an die Steuerzahlung knüpfen", sagt v. Hock. Sie, so sei hinzugefügt, sind es auch, auf denen ein erheblicher Theil der Kosten der Steuerverwaltung beruht. „Und doch sind sie unerlässlich, fügt der genannte Autor hinzu. Sie können vereinfacht und vermindert werden, allein solange der Eigennutz ein Motiv für die Handlungen der Menschen bleibt, solange es Steuern giebt und die Finanzverwaltung den Staatsschatz gegen Unterschleife und den redlichen Verkehr gegen betrügerische Mitwerbung zu schützen verpflichtet ist, sind sie das nothwendige Mittel der Vertheidigung und, gegenüber dem Unterschleif, das kleinere und unvermeidliche Uebel" (v. Hock, öffentliche Abgaben S. 49).

Umfang und Art der Controlen müssen sich, wie in der Besteuerung und zumal in der Steuerverwaltung so Vieles, nothwendig dem Zustande der Sittlichkeit und des Rechtssinns der Bevölkerung und speciell des Geschäftspublicums und des Verwaltungspersonals, sodann den Arten der Steuern anpassen.

In ersterer Hinsicht können Verbesserungen gewöhnlich nur von der Zeit und von der Hebung des ganzen sittlichen und geistigen Volkslebens erwartet werden und alsdann erst manche Vereinfachungen und Verminderungen der Controlen eintreten. Gerade im Controlwesen sind daher auch bei denselben Steuern in verschiedenen Ländern und Zeiten manche Verschiedenheiten geboten.

Es gilt hier etwas Aehnliches wie von der Verminderung der Erhebungkosten, der eigentlichen und uneigentlichen. Fin. I, 2. A., S. 207 ff., 3. A., §. 171 ff.

Von den Steuergattungen verlangen die indirecten Verbrauchssteuern, besonders die Zölle, die Thoraccisen, die innern an den Productionsbetrieb, an den Waarenumlauf sich anschliessenden, auch die in Monopolform erhobenen Steuern die meisten, lästigsten, schwierigsten, kostspieligsten, mannigfaltigsten und doch niemals ganz ausreichenden Controlen. Bei diesen Steuern kann man aber doch wenigstens die erforderlichen Controlen überhaupt noch anbringen und noch leidlich handhaben. Manche in Stempelform u. s. w. erhobenen Verkehrssteuern zeigen in dieser Hinsicht noch misslichere Verhältnisse: sie lassen mehrfach von vorneherein eine wirksame Controle gar nicht oder noch schwerer und mit noch unsichererm Erfolge zu, so dass man dann noch mehr, wenn nicht ganz, auf die Redlichkeit und den guten Willen des Steuerpflichtigen angewiesen ist. Bei den Erbschafts- und den directen Steuern

Digitized by Google

sind die Controlen, welche überhaupt in Frage kommen, wie besonders zur Sicherung und Verification der vorgeschriebenen Anmeldungen und Declarationen, wenigstens nicht mit so vielen Belästigungen und Kosten als diejenigen der indirecten Steuern verbunden.

Beachtenswerth ist, dass sich bei manchen Steuern, wie im Allgemeinen wieder bei den indirecten, besonders bei Zöllen, Thorsteuern, die Einrichtung der Controlen auch nach den gegebenen natürlichen Ortsverhältnissen, der Beschaffenheit der Grenzen, des Bodens, überhaupt nach physikalisch-geographischen Momenten mit richten muss.

Mit der Specialisirung der Steuern, welche das nothwendige Product der Entwicklung der Volkswirthschaft, besonders der Arbeits- und Eigenthumstheilung ist (§. 204 ff.), und mit der zunehmenden Complication der Einrichtungen der Besteuerung muss sich nothwendig zugleich das Controlwesen immer weiter specialisiren, compliciren und den wechselnden ökonomischen und technischen Verhältnissen anpassen, wie die Erfahrung es auch bezeugt. Jede Steuer benöthigt dann ihre eigenen Controlen. Diese müssen sich, wie z. B. bei der Gewerbesteuer, namentlich aber bei den inneren an den Productionsbetrieb sich anschliessenden Steuern (Salz, Wein, Bier, Branntwein, Tabak, Zucker u. s. w.), nach der eigenthümlichen Technik und Oekonomik des speciellen Betriebs und der dadurch wieder mit bedingten Besteuerungsmethode, sowie auch der unabhängig hiervon, etwa aus specifisch fiscalischen Rücksichten auf Gewinnung hoher Steuererträge gewählten Besteuerungsmethode (z. B. bei Zucker, Branntwein, Tabak) richten. Sie ändern sich daher auch nothwendig mit Aenderungen der Betriebstechnik und der Besteuerungsmethode.

Das Detail ist auch hier ausserordentlich gross, manche Einzelheit war des Zusammenhangs wegen schon im Vorausgehenden, namentlich in den beiden letzten Abschnitten, mit zu berühren. Das weitere Detail in Betreff der Controlen der einzelnen Steuerarten und Steuern gehört, soweit es überhaupt in der Finanzwissenschaft berücksichtigt werden kann, in die specielle Steuerlehre. An dieser Stelle sind nur die allgemeinen Schemata hervorzuheben, auf welche sich die Controlen bei den einzelnen Steuern zurückführen lassen (§. 340).

II. — §. 339. Steuercontrolen und Steuerunterschleif (Defraudation, Schmuggel).

Die Steuercontrolen sollen den Unterschleif einschränken, womöglich ihn beseitigen. Unter „Unterschleif“ wird jede rechtswidrige Hinterziehung von Steuern mittelst Handlungen oder Unterlassungen

Digitized by Google

sowohl Seitens des Steuerpflichtigen als des Steuerverwaltungsorgans, namentlich des Veranlagungs- und Erhebungsorgans, verstanden, durch welche die Steuercasse an ihrer gesetzlichen Einnahme aus Steuern eine Verkürzung erleidet. Schmuggel (Contrebande i. w. S., Schleichhandel) wird der Unterschleif speciell bei denjenigen Steuern genannt, welche sich an den Umlauf der Waaren anknüpfen, daher namentlich bei Zöllen und Thorsteuern, wobei dann aber öfters eine Ausdehnung des Ausdrucks auf verwandte Fälle stattfindet.

Ausser den Controlen selbst können zur Bekämpfung des Unterschleifs einige verwaltungspolitische und steuerpolitische Maassregeln allgemeiner Art in Betracht kommen. Je besser dieselben wirken, desto leichter ist die Aufgabe des Controlwesens und desto mehr lässt sich diese beschränken.

Vgl. Hock, öffentliche Abgaben, S. 36 ff. Dann den folgenden Abschnitt, besonders §. 344, 346.

A. Eine Hauptgefahr des Unterschleifs, besonders des Schmuggels, liegt in der directen Unterstützung oder in der Zulassung desselben Seitens der Organe der Steuerverwaltung, namentlich des Personals des Veranlagungs- und Erhebungsdiensts selbst. Die Beseitigung dieses Uebelstands hängt wieder von allgemeiner Hebung des Rechtssinns und der Moralität des ganzen Volks und der Geschäfts- und Beamtenclassen speciell mit ab. Einiges lässt sich aber auch durch zweckmässige Organisation des Diensts und durch Gewährung einer richtigen Stellung für die Beamten erreichen.

Hock's Princip: wenige, gut bezahlte, scharf controlirte Beamte, darf und kann auch hier, natürlich cum grano salis, als Richtschnur dienen. Besonders ist eine ausreichende Bezahlung der Beamten, auch der unteren im Erhebungsdienst der indirecten Steuern und Zölle beschäftigten, gewöhnlich eine unbedingte Voraussetzung für die Erzielung einer leidlichen Integrität des Beamtenpersonals. Daneben dann scharfe beständige und nicht seltene unvorhergesehene ausserordentliche Controle von Oben her, von den Centralstellen aus nach den Localstellen hin und unerbittliche Strenge bei Rechtswidrigkeiten der Beamten. Freilich aber auch diese Strenge gegenüber dem höheren überwachenden und leitenden Personal selbst! Eine Forderung, welche öfters am Schwersten zu verwirklichen ist.

B. Unter übrigens gleichen Umständen steigt begreiflich die Gefahr des Unterschleifs mit der Höhe der Steuersätze und der daraus sich ergebenden Steuerschuldigkeiten. Es ist daher ein ganz richtiger Grundsatz, den Unterschleif durch niedrige Steuersätze, den Schmuggel durch niedrige Zollsätze, bei denen er „nicht rentirt", zu bekämpfen: der Vortheil niederer Steuern nicht nur für die Bevölkerung, sondern für die Steuer-

Digitized by Google

verwaltung und die Finanzen selbst. Aber die allgemeinere Anwendung dieses Grundsatzes hat natürlich ihre Grenzen im Steuerbedarf und auch in den Anforderungen in Bezug auf gerechte Steuervertheilung.

Man könnte bei einigen Steuern, z. B. den Zöllen, Thorsteuern, Stempelabgaben, wohl nach jenem Grundsatz die Zweckmässigkeit der Bezollung u. s. w. zahlreicher Artikel mit kleinen Sätzen vertreten. Aber hier wachsen auch für die Verwaltung wieder mit der Zahl die Aufgaben und Kosten des Diensts und der Unterschleif, bei einzelnen Positionen wohl schwächer, verbreitet sich leicht noch in weiteren Kreisen und wird ganz allgemein. Dagegen lässt sich jenem Grundsatz gemäss wohl die Innehaltung mässiger Maxima der Steuersätze in manchen speciellen Fällen vertreten, so namentlich bei den Zöllen, Finanz- wie besonders auch Schutzzöllen: bei Waaren von hohem „specifischen" Werth, d. h. grossem Werth in kleinem Volumen und Gewicht, ist der Schmuggel am Gefährlichsten, bei sehr hohen Zollsätzen am Verführerischsten. Hier wird öfters aus diesem Grunde, auch wenn sonst ein höherer Satz gerechtfertigt wäre, ein mässiger räthlich sein (Seidenwaaren). Die Anwendung der Regel wird sich auch nach der Beschaffenheit der Grenze u. dgl. m. richten müssen.

C. Die Schmuggelgefahr wächst mit der Differenz der Steuer- und Zollsätze im Inland und dem benachbarten Ausland. Daher ist alles, was diese Differenz verringert, im Interesse geringerer Unterschleife und leichterer Controlen erwünscht.

Eine gewisse Rücksicht bei der Normirung dieser Sätze für innere Verbrauchssteuern, Monopolpreise, Zölle u. s. w. auf das Steuerwesen des Nachbarlands ist deshalb zweckmässig. Auch Annäherungen der beiderseitigen Steuersysteme können wegen der sonstigen Schmuggelgefahr im Interesse des einen oder beider Theile liegen. Oder gewisse Steuersätze werden dieser Gefahr halber in den Grenzdistricten niedriger als im Binnenlande gehalten (Grenzzonen im Tabakmonopol, Fin. III, § 292 ff.). Zollcartelle zwischen Nachbarstaaten, in Folge deren die Steuerverwaltung beider den gegenseitigen Schmuggel bekämpft, sind natürlich sehr erwünscht und unterbleiben wohl häufiger, als es im Interesse der Volksmoralität und selbst im eigenen Finanzinteresse liegt, nur aus politischen, und vermeintlich volkswirthschaftlichen Gründen (wegen des Absatzes inländischer Producte durch den Schmuggel ins Ausland).

D. Ein schwerfälliger Formalismus in der Steuerverwaltung steigert auch die Gefahr von Unterschleif und Schmuggel.

Z. B. im Zollverfahren ruft er manchen Unterschleif der Steuerpflichtigen nicht nur wegen der Steuerzahlung, sondern schon wegen der Umständlichkeit und Lästigkeit der Controle, der Erhebung u. s. w. hervor, denen man so entgehen will. Reformen in dieser Beziehung sind also erwünscht. Ihre Zulässigkeit hängt freilich wieder von den Umständen ab. Jener Formalismus kann leicht der Beamtencontrole halber nöthig sein (Russische Zollverhältnisse).

E. Unterschleife bei directen Steuern, z. B. mittelst falscher Declarationen bei den Einkommen- und Vermögens-, Erbschafts-, Leibzinssteuern, bei den Zöllen und anderen indirecten Steuern, bei Besitzwechselabgaben und den Werthangaben dafür müssen natürlich strengen und empfindlichen Strafen, daher nicht nur immer Geldstrafen, sondern unter Umständen auch Ehrenstrafen, Freiheitsstrafen unterliegen, auch um mehr davon abzuschrecken

Digitized by Google

(§. 346 ff.). Wichtig ist aber ausserdem allgemein eine Schärfung der „Steuerehre" im Volksbewusstsein.

Das hängt jedoch wieder von allgemeinen Veränderungen im Sittenzustand des Volkes ab, es lässt sich aber auch durch bestimmte Mittel mit darauf hinwirken. So durch die Ausbildung eines gerechten Steuersystems, dessen Richtigkeit und Angemessenheit im Volksbewusstsein anerkannt wird; dann namentlich durch die volle Anerkennung des Princips der Oeffentlichkeit in Fällen von Steuerunterschleif, indem überall da, wo an mala fides nicht zu zweifeln ist, die Fälle mit Namensnennung und eventuell weiteren thatsächlichen Einzelheiten von Amtswegen veröffentlicht werden. Bei rechtskräftigen Verurtheilungen würde dabei wohl weiter eine Aberkennung von Ehrenrechten, auf Zeit oder bleibend, Ausschluss des passiven Wahlrechts für Ehrenämter, Unfähigkeit als Zeuge zu dienen u. dgl. in Frage kommen können.

Nordamerica hat hier in Verbindung mit seinem freilich bedenklichen Princip, den Eid zur Grundlage der Steueransagen zu machen (s. unten §. 341), scharfe Strafbestimmungen, auch Aberkennung der Fähigkeit zur gerichtlichen Zeugenschaft. Auch ohne dies System der Steuereide lässt sich ein solches Vorgehen billigen (vgl. Hock, Finanzen Americas, S. 80).

III. — §. 340. Die allgemeinen Schemata der Steuercontrolen.

Im Folgenden Einiges im genaueren, hie und da wörtlichen Anschluss an Hock (öffentliche Abgaben, S. 49 ff.), doch mit mehreren absichtlichen Abweichungen von ihm.

A. Die Steuercontrolen zerfallen zunächst in Anordnungen, Maassregeln und Handlungen der Steuerverwaltung und ihrer Organe, denen die Verpflichtung der Bevölkerung überhaupt oder der Steuerpflichtigen speciell, diese Controlen zu dulden und ihr Ergebniss unangetastet zu lassen, gegenüber steht, — und Handlungen und Unterlassungen, welche der Bevölkerung, bez. den Steuerpflichtigen zur Pflicht gemacht werden, um die zur Feststellung der Steuerschuldigkeiten erforderlichen Thatsachen ermitteln und die Erhebung der Steuern nach den gesetzlichen Vorschriften sichern zu können. Beide Arten der Controlen greifen bei jeder Gelegenheit in einander über und specialisiren sich nach den einzelnen Steuerarten und Steuern.

B. Die Steuercontrolen sind theils allgemeine, für die ganze Bevölkerung, das ganze Land, allezeit giltige, theils specielle oder besondere, welche für bestimmte einzelne Personen, Productionsstätten und Betriebe, Objecte, Gegenden, Zeiten vorgeschrieben werden.

1. Die ersteren sind

a) die Steueransage Seitens des eventuell Steuerpflichtigen.

D. h. in dem hier gemeinten Sinne: die Verpflichtung eines Jeden, steuerbare Objecte und Acte bei der Steuerbehörde wahrheitsgemäss und mit den zur Bemessung der Steuerschuldigkeit erforderlichen, durch Gesetz oder Verordnung bestimmten Einzelheiten anzumelden.

Digitized by Google

b) Die Steuerrevision.

D. h. das Recht und die Pflicht der Steuerorgane, sich durch eigenes Nachsehen von der Richtigkeit der Ansage zu überzeugen, womit die Pflicht der Bevölkerung oder der Steuerpflichtigen verbunden ist, diese Revision zu dulden.

c) Die Steuer-(Zahlungs-)nachweisung.

D. h. die Verpflichtung des Steuerpflichtigen, sich über die erfolgte Entrichtung der Steuer auszuweisen, wozu meistens die in bestimmter Form und mit bestimmtem Inhalt vorgeschriebene Steuerquittung dient.

Auch diese drei allgemeinen Controlen müssen sich in ihrer Einrichtung den verschiedenen Steuergattungen und Steuern anpassen, kommen aber bei allen Steuern vor.

Bei der Steueransage besteht nur der Unterschied, dass bei gewissen Steuern ohne Weiteres auf Grund allgemeiner Verpflichtung die Anmeldung des Objects oder Acts zu erfolgen hat, so gewöhnlich bei den Zöllen, Thorsteuern, sonstigen inneren indirecten Verbrauchs-, manchen Verkehrs-, Erbschaftssteuern; bei anderen Steuern dagegen, so bei den meisten directen Steuern — mit Ausnahmen, z. B. bei der Gewerbe-, hie und da der Gebäudesteuer, wo z. B. etwa Zwang zur Anmeldung des Gewerbebeginns, um zur Steuer veranlagt zu werden, zur Anmeldung des Eintritts der Steuerpflichtigkeit eines Hauses bei der Gebäudesteuer nach Ablauf der steuerfreien Zeit (preussische Gebäudesteuer) besteht — vielfach erst auf Grund einer ausdrücklichen Aufforderung von Fall zu Fall die Ansage geschehen muss. Die Ausdehnung jener allgemeinen Verpflichtung kann räthlich sein.

2. Die besonderen Controlen betreffen je einzelne (wenn auch etwa gleichzeitig und an demselben Orte mehrere) Steuerarten und Steuern, und auch diese nicht immer allgemein und beständig, sondern mehrfach nur in Bezug auf bestimmte Productionsstätten und Betriebe, Objecte, Zeiten und Localitäten. Sie kommen auch bei den directen Steuern vor, so bei den thatsächlichen Ermittlungen für die Zwecke und in den Zeitpuncten und Orten der Katasterarbeiten bei den Ertragssteuern, desgleichen der Aufnahme des Personenstands für die Personalsteuern, der Schätzung des Einkommens und Vermögens bei den directen Steuern darauf (§. 307 ff.). Wichtiger und zeitlich und örtlich ausgedehnter, so dass sie hier mitunter fast allgemein für die ganze Bevölkerung und das ganze Land in Kraft treten, finden sich solche besondere Controlen aber bei den indirecten Verbrauchs- und Verkehrssteuern, namentlich bei den Zöllen, Thorsteuern, anderen inländischen Umlaufssteuern (Wein), Monopolien, den Steuern im Anschluss an den Productionsbetrieb (§. 310, 314).

Hier werden dann wohl ganze Gegenden, wie die Grenzbezirke bei den Zöllen, die Umgebungen thorsteuerpflichtiger Städte, der Personen- und Waarenverkehr über die Grenze und in die Stadt hinein, speciell der Verkehr in gewissen Waaren, auch der Versand mancher verbrauchssteuerpflichtigen Artikel im Inland (Mehl, Malz, Tabak, Wein, Monopolartikel, — Begleitscheinverfahren für Objecte innerer Verbrauchssteuern, analog demjenigen für zollpflichtige Importartikel, für welche die Zölle an der Grenze noch unberichtigt geblieben sind) besonderen Con-

Digitized by Google

trolen unterworfen. Aehnlich werden für die Productionsstätten und -Betriebe verbrauchssteuerpflichtiger Artikel (Tabakfelder, Tabak-Trockenböden, Weinkeltern, Bierbrauereien, Branntweinbrennereien, Zuckerfabriken, Tabakfabriken, Salzwerke u. s. w.), für die Fabriken von Monopolartikeln und für den Verkehr mit jenen solche besondere Controlen eingerichtet.

Im Einzelnen specialisiren sich die letzteren manchfach, nach der Beschaffenheit der Grenze, des Terrains, den Verkehrswegen und Verkehrsmitteln, der Jahreszeit, der Volksdichtigkeit, nach ländlichen und städtischen Verhältnissen, bei den Productionsbetrieben besonders nach den technischen Methoden, Processen, Werkgeräthen, auch nach der Besteuerungsmethode (Rohstoff-, Halbfabrikat-, Fabrikatsteuer u. dgl. m.) u. s. w. in ihnen.

Veränderungen in der Productionstechnik (Zuckerfabrikation, Brennerei!) bedingen öfters andere Controlen, wie auch wohl andere Besteuerungsmethoden. Der fiscalische Scharfsinn hat hier einen weiten Spielraum der Bethätigung (französische Verhältnisse bei den inneren Verbrauchssteuern, americanische Tabaksteuer) und oft rechte Mühe, der technischen Entwicklung auf dem Fusse zu folgen (Brennerei, continentale Rübenzuckerfabrikation). Mancherlei Belege im 3. Bande in der Darstellung der britischen und französischen Besteuerung.

Wichtigere und zum Theil allgemeiner verbreitete besondere Controlen bestehen in dem Zwang zu der „Buchführung über den steuerpflichtigen Verkehr, in der Sperre der Gewerbsvorrichtungen ausser der Dauer der angemeldeten steuerbaren Acte, — worin in neueren Branntweinbesteuerungen Unglaubliches geleistet wird, amtliche Verschlüsse und Schlüssel der Apparate bis zu 120 in einer Fabrik in England, Fin. III, §. 137) — in der Revision der Waarenvorräthe, in der Forderung der Nachweisung über die Versteuerung in Fällen, wo die allgemeine Controle sie nicht vorschreibt, in Beschränkungen des Verkehrs auf gewisse Wege und Tageszeiten und da, wo rechtliche Anzeigungen (des Unterschleifs u. s. w.) vorliegen, selbst in Beschränkungen der persönlichen freien Bewegung (Passcontrole)" (v. Hock, a. a. O. S 52, 50). Besondere Umfriedungen, Ummauerungen der Productionsstätten steuerpflichtiger Betriebe, Beschränkung der Thore und Thüren, Vergitterung der Fenster u. dgl m. (Zuckerfabrikation, Fabrikatsteuer) werden angeordnet. Die Vorschrift zur Benutzung des Stempels als Zeichen der vollzogenen Besteuerung ist auch auf Verbrauchssteuern anwendbar (Spielkartenstempel, russisch-americanisches Tabakfabrikatsteuersystem, „Banderollen", fremde Fabrikate, Webwaaren im Hochschutzzollsystem). Ein Zwang, nur an bestimmte Personen und Geschäfte das steuerpflichtige Object abzusetzen, und dies nachzuweisen, durch die Geschäftsbücher u. s. w., bestimmte Verpackungsformen anzuwenden, kann hinzukommen und manches Andere mehr. Ausser bei Zöllen, inneren Verbrauchssteuern finden sich besonders eigenthümliche Controlvorschriften bei solchen neueren Steuern, wie der Börsensteuer, z. B. auch der neuen deutschen von 1885.

C. Nach dem Object, an welches sich diese Controlen knüpfen, lassen sich Personal-, Real- und Umlauf-(Transport-)controlen, auch wohl noch Absatzcontrolen unterscheiden, welche dann wieder in mehrfache Unterarten zerfallen, zum Theil in Anknüpfung an die Steuerarten. Das reiche Detail der Controlen, welches die neuere Besteuerung, abermals besonders auf dem Gebiete der Verbrauchsbesteuerung zeigt, lässt sich im Wesentlichen auf ein solches drei- oder vierfaches Schema zurückführen.

Ein gutes Beispiel, wie sich die Controlen dieses Schemas dann bei einer einzelnen complicirten Steuer specialisiren, liefert die Tabakbesteuerung. S. Schäffle, Tübinger Zeitschrift 1879, S. 560 ff.

1. Personalcontrolen finden statt

a) als allgemeine in Betreff der ganzen Bevölkerung.

Digitized by Google

So bei solchen Steuern, welche eine ganz oder grossentheils allgemeine Steuerpflichtigkeit bedingen, daher bei Kopf-, Familien-, allgemeinen personalen Classen-, Einkommen-, Vermögenssteuern; ferner bei solchen Steuern, welche sich an gewisse im Leben der ganzen Bevölkerung nothwendig oder regelmässig vorkommende Ereignisse, Handlungen etc. anknüpfen, so bei Erbschafts- und vielen Verkehrssteuern; endlich bei Zöllen, Thorsteuern u. dgl., wo eine allgemeine Personalcontrole zur Durchführung der Realcontrole wenigstens erlaubt sein muss, wenn sie auch factisch mild gehandhabt werden kann.

b) Specielle Personalcontrolen über die Steuerpflichtigen selbst oder über mit diesen in nächster Verbindung stehende Personen.

So über die Waarenführer bei allen Umlaufsteuern (incl. Zölle und Thorsteuern), über die Debitanten von Monopolartikeln, über das Personal der verbrauchssteuerpflichtigen Productionsbetriebe.

Bei beiden genannten Arten der Personalcontrolen hat man öfters noch die Controlen, welche sich direct gegen diese betroffenen Personen richten, um die thatsächlichen Ermittlungen für die Veranlagung und um die Entrichtung der Steuern durch die Pflichtigen zu sichern, von denjenigen Controlen zu unterscheiden, welchen die Bevölkerung und der Steuerpflichtige allein oder zugleich mit Behufs Controle der Beamten unterliegt.

Das Verlangen eines Vorweises der Steuerquittung vor einem höheren Beamten, oder des anderweiten Nachweises, dass eine Waare versteuert worden sei, kann z. B. zu letzterem Zweck erfolgen (§. 314).

c) Apart stehen dann noch die Personalcontrolen, welchen die Beamten selbst unterliegen.

Ein Internum der Steuerverwaltung, welches aber für die Function des ganzen Controlwesens höchst wesentlich ist (§. 342).

2. Realcontrolen betreffen die sachlichen Steuerobjecte selbst oder die ganzen Productionsstätten, in welchen, und die technischen Hilfsmittel (Maschinen, Apparate, Gefässe u. s. w.), mit welchen die Steuerobjecte hergestellt, die Räume (Gebäude, Keller, Böden u. s. w.), in welchen sie aufbewahrt, auch wohl die Fahrzeuge (Wagen, Schiffe), in welchen sie befördert werden.

Sie kommen daher wieder fast in der ganzen Besteuerung vor, so auch bei den Ertrags-, Vermögens-, Einkommensteuern, Erbschaftssteuern während der Katasteroperationen oder thatsächlichen Ermittlungen dafür (§. 306—314). Besonders ausgedehnt und wichtig sind sie jedoch abermals bei den indirecten Verbrauchs-, auch bei den directen Gebrauchs-, z. B. den Wohnungs-, Luxussteuern. Hier bilden sie sich wohl zu einem förmlichen System der Controlen aus und specialisiren sich fein und vielfach bei den einzelnen Steuern, namentlich nach technischen Verhältnissen des Productionsbetriebs u. dgl.

Besonders hervorzuheben sind unter den genannten, in noch etwas anderer Zusammenfassung:

a) Controlen über bewegliche Sachen.

Diese gehen theilweise in die Kategorie der Umlaufcontrolen über, so bei zoll- und thorsteuerpflichtigen, bei Monopolartikeln, bei Verbrauchssteuerobjecten, welche

Digitized by Google

in Versendung begriffen sind (steuerpflichtige Rohstoffe, z. B. Tabak, Getreide, dsgl. Fabrikate, z. B. Tabakfabrikate, Zucker, Getränke). Theilweise bestehen hier aber auch eigene besondere („Material“-) Controlen über Sachgüter, welche als Rohstoff oder Fabrikat erst in den Handel übergehen sollen (Rohtabak-Gewichtssteuer, Weinbesteuerung beim Producenten, Tabak-, Spiritus- und Branntwein-, Zuckerfabrikatsteuer) oder welche als Rohstoff unmittelbar in einem Productionsbetrieb (Fabrik) verarbeitet werden sollen (Besteuerung der Rüben für die Zuckergewinnung, des Materials für die Branntweinerzeugung, des Malzes für die Bierbrauerei u. dgl. m.). Ausserdem gehören hierher Aufbewahrungscontrolen über die Räume, in welchen steuerpflichtige, aber noch nicht versteuerte und eventuell, z. B. bei der Ausfuhr ins Ausland, bei gewisser technischer Veränderung steuerfrei werdende Artikel („denaturalisirtes“ Salz, Branntwein) einstweilen aufbewahrt werden, unter steuer- oder zollamtlichem Verschluss (öffentliche und private Niederlagen, Entrepôts, Weinkeller, Tabak-Trockenböden und ähnliche Fälle).

b) Controlen über ganze Productionsbetriebe, umfassendere für die Zeit, wo der Betrieb in Gang, einfachere, welche aber nicht fehlen können (Sperren u. dgl.), in der übrigen Zeit.

So besonders bei Steuern auf den Tabakbau (Flächensteuer, Gewichtssteuer, Controle der Felder, der eingebrachten Ernte) und beim Zwang zur Ablieferung des gewonnenen Tabaks (auch Salzes, wenn dessen Gewinnung frei) an Monopolverwaltungen, ferner bei den mehrfach genannten inneren Verbrauchssteuern („Fabrikationscontrolen“). Gerade diese Controlen sind es, welche sich genau der Technik des Betriebs und der Besteuerungsmethode anpassen müssen. Die Aufbewahrungscontrolen schliessen sich hier dann ebenfalls an (über Salzmagazine für fertiges, noch unversteuertes Salz, ähnlich bei Zucker und in sonstigen derartigen Fällen, daher besonders bei der Fabrikatsteuerform).

3. Umlaufs-(Transport-)controlen. Dieselben verfolgen die steuerpflichtigen Waaren in der örtlichen Bewegung auf dem Transport.

Dahin gehören gewisse Controlen bei den Zöllen, den Thorsteuern, den inländischen Circulationsabgaben (Form der Weinsteuer) u. s. w. Auch für bereits verzollte oder einer inneren Steuer unterzogene Waaren können solche Controlen vorkommen, z. B. bei importirtem Tabak (England), bei Mehl (Mahlsteuer), bei Tabakfabrikaten, um den Absatz an bestimmte Personen (Händler, Fabrikanten), welchen das Gesetz voraussetzt, zu verbürgen: hier verbinden sich die Umlaufcontrolen mit Absatzcontrolen, oder gehen in solche über, eine Kategorie, welche man mitunter noch als eine besondere unterscheiden kann, z. B. bei gewissen Verhältnissen der Tabakbesteuerung (americanische Fabrikatsteuer).

IV. — §. 341. Andere Fragen des Controlwesens.

Unter den zahlreichen sonstigen Puncten des Controlwesens betreffen die meisten gewisse Einzelheiten bei den verschiedenen Steuern. Von allgemeinerer Bedeutung sind noch folgende:

A. Die Anwendung des Eides, insbesondere der eidesstattlichen Versicherung der Steuerpflichtigen in Angelegenheiten, welche ihre Steuerverhältnisse betreffen. Die Vorschrift, entsprechende Angaben unter Eid machen zu müssen, ist ein sehr einfacher Weg zur Ermittlung der Thatsachen, nach welchen sich die Steuerschuldigkeit richtet, und zugleich ein höchst einfaches Controlmittel.

Digitized by Google

Sie spielt im nordamericanischen Steuerwesen eine so hervorragende Rolle, dass man in ihr eine Grundlage der ganzen dortigen Besteuerung erblicken kann (Hock, Finanzen Americas, S. 80), während in Europa, namentlich auf dem Continent, die Forderung der Eidesablegung in Steuersachen, ausser in der gewöhnlichen Art bei Gerichtsverhandlungen, nur ausnahmsweise, z. B. in gewissen Fällen bei Declarationen für Einkommensteuern u. dgl. oder in Streitfällen in Bezug auf Schätzungen des Einkommens, daher in der Reclamationsinstanz, vorzukommen pflegt.

So kann z. B. auch nach dem preussischen Recht der Einkommensteuer dem Reclamanten die Erklärung an Eidesstatt über die in Betreff seines Einkommens von ihm gemachten Angaben auferlegt werden, widrigenfalls die angebrachte Reclamation als unbegründet zurückzuweisen ist. Aber zu diesem Mittel darf die Bezirkscommission nur greifen, „wenn es an anderen Mitteln, die Wahrheit zu ergründen, fehlt" (Gesetz vom 1. Mai 1851, §. 26).

Den Eid so wie in America fast zur Grundlage der Besteuerung zu machen, erscheint indessen in mehr als einer Hinsicht bedenklich und auch von dem hierin natürlich nicht allein entscheidenden fiscalischen Standpuncte betrachtet kaum richtig, weil das Gewissen und das pecuniäre Interesse in sehr starken und auch in gar zu häufigen Conflict gesetzt werden und das gewohnheitsmässig werdende Eidablegen den Sinn für die Bedeutung des letzteren leicht abstumpft.

Man muss wohl Hock darin beistimmen: „die Eide in dem Maasse zu vermehren, als es die Menge der Steueransagen nöthig macht, Eide zu fordern, die falsch zu schwören ein nahe liegendes Interesse vorhanden, und wenn man sie fordert, ihnen durchweg keinen Glauben zu schenken (da die Vollständigkeit und Richtigkeit der eidlichen Aussagen in allen Fällen von den Steuerorganen geprüft wird) ist unzweckmässig und widerspruchsvoll und verstösst gegen die Moral." (Finanzen Americas S. 81, 80.) — Schäffle nach der Tabaksenquête (Tübinger Zeitschrift 1879, S. 646): „Die angeblich geringfügige Hinterziehung (der americanischen Tabaksteuer) erklärt sich weniger aus der umfassenden Anwendung des Untersuchungseids — „Eide im Zollhaus" sollen nicht schwer genommen werden —, als vielmehr aus den sehr harten Gefängniss- und Geldstrafen, die eine sehr scharfe, obwohl sparsam gebrauchte Waffe der Verwaltung bilden."

B. Oefters, namentlich in früherer Zeit — jetzt sind in unseren Staaten diese Bestimmungen grossentheils gefallen oder doch die Einrichtung erheblich eingeschränkt — allgemeiner besonders bei den zur Defraudation stark anreizenden Steuern, bei welchen zugleich eine Entdeckung des Unterschleifs schwieriger ist, wie bei Zöllen, Thorsteuern, hat man die Thätigkeit der Controlbeamten wohl durch Antheile an dem fiscalischen Gewinn bei entdeckten Defraudationen, sogenannte Ergreiferantheile, anzuspornen und durch ähnliche Antheile, sogenannte Denunciantenantheile, die Mithilfe von Personen aus dem Publicum zur Entdeckung von Unterschleifen zu gewinnen gesucht. Daraus konnte sich dann ein System von Belohnungen für die Beamten und die Denuncianten entwickeln.

Solche Antheile und Belohnungen fanden und finden sich zum Theil noch besonders in der Verwaltung der indirecten Steuern, der Zölle, inneren Verbrauchs-

Digitized by Google

steuern, des Stempelwesens, auch in Gebührenzweigen, z. B. bei der Defraudation von Wegegeld.

Vom moralischen Standpuncte haben namentlich die Denunciantenantheile wohl überwiegende Bedenken, welche ihre möglichste Beseitigung räthlich machen. Freilich wird letztere wieder von dem ganzen Stande der Volksmoralität bedingt sein. Auch die Beamtenantheile schädigen leicht die Stellung und das Ansehen des Verwaltungspersonals und müssen wenigstens thunlich beschränkt werden, zumal für das höhere Personal, wo sie doch besser ganz fortfallen. Sie sind auch an sich unrichtig, weil sie die schon pflichtmässige Controle des Beamten erst durch solche besondere Vortheile hervorrufen wollen, und practisch bedenklich, weil der Beamte fast darauf hingewiesen wird, zwischen Ergreiferantheilen und — Bestechungsgeldern abzuwägen und danach sein Verhalten zu regeln. In der indirecten Besteuerung, bei Zöllen und inneren Verbrauchssteuern, ist ihre völlige Beseitigung aber auch wieder vom allgemeinen moralischen Niveau der Bevölkerung, der Geschäfts- und Beamtenkreise, dann auch wohl von der Vereinfachung und Ermässigung des Zolltarifs u. s. w. mit abhängig. Etwas Schönes sind sie unter keinen Umständen.

S. Hock, öffentliche Abgaben S. 53, der den völligen Verzicht auf Ergreiferantheile „wie die Sachen nun einmal liegen", nicht für thunlich hält. Er räth, für diese Antheile eine gemeinsame Casse zu bilden. Beispiel: Aufhebung der gesetzlichen Strafantheile der Denuncianten durch das preussische Gesetz vom 23. Januar 1838, §. 61 wegen Untersuchung und Bestrafung der Zollvergehen. Aus dem Betrag der eingezogenen Geldstrafen und dem Erlös der Confiscate wird ein Gratifications- und Unterstützungsfonds für Zollbeamte und deren Angehörige gebildet. In Baiern nach Zollstrafgesetz von 1837 die Hälfte des Werths der Geldstrafen und Confiscate bei den Zöllen an Anzeiger, die andere Hälfte an einen Unterstützungsfonds der Zollverwaltung. Nach dem preussischen Stempelgesetz von 1822, §. 33 erhielten Denuncianten ein Drittel der festgesetzten Stempelstrafen. Solche Antheile sind aber durch das Gesetz vom 28. December 1868 aufgehoben worden. In Frankreich haben besonders im Zollwesen Ergreifer- und Denunciantenantheile in der Gesetzgebung der ersten Revolution und Napoleon's I. eine wichtige Rolle gespielt. Seit 1848 ist der Antheil der höheren Beamten ($^1/_3$ des Erlöses) beseitigt und daraus ein Belohnungsfonds für die unteren Beamten gebildet. Diese bekommen aber ausserdem Ergreiferantheile und der Denunciant hat Anspruch auf $^1/_3$ des Reinerlöses (Fin. III, S. 837).

C. Mit ihren Controlen greift die Steuerverwaltung unvermeidlich in die Sphäre der persönlichen Freiheit der Bevölkerung und in die Freiheit des wirthschaftlichen Verkehrs, öfters ziemlich tief, ein. Das Recht dazu wird ihr bei den modernen Culturvölkern regelmässig durch das Steuergesetz gegeben. Letzteres kann aber nicht jedes Detail der Controle feststellen. Das muss vielmehr wieder durch Verordnungen der Verwaltung geschehen, zu deren Erlass dieselbe die

Digitized by Google

gesetzliche Ermächtigung erhält. Um so nothwendiger ist hier nun auch wieder die zweckmässige Organisation des Beschwerderechts und die Einräumung eines administrativen Klagerechts an die von den Controlen Betroffenen. Gegenüber den Härten und Mängeln des Gesetzes selbst aber, welche eben oft erst bei der Vollziehung hervortreten, erweist sich hier auch das Petitionsrecht an die Regierung und an die Volksvertretung zur Herbeiführung einer Aenderung des Gesetzes von grosser principieller und practischer Bedeutung für das ganze Gebiet der Controlen.

Vgl. auch hier besonders Stein, Innere Verwaltungslehre I, 60—153 (1. A.). Auch oben §. 334 ff. über die analogen Verhältnisse bei den Reclamationen in Betreff der Veranlagung und Erhebung der Steuern. Namentlich im Bereich der indirecten Besteuerung (Verbrauchs-, Verkehrssteuern) sind Beschwerde-, Klag- und Petitionsrecht die Mittel, um zu einer relativ genügenden, nicht mehr als nöthig die freie Bewegung der Personen und Güter hemmenden Gestaltung und zu einer richtigen Handhabung der Steuercontrolen zu gelangen.

V. — §. 342. Der Controldienst.

Er zerfällt in den „äusseren" gegenüber dem Publicum und in den „inneren" gegenüber den Beamten selbst.

Auch hier sei zum Beispiel vornemlich auf die französischen Einrichtungen verwiesen, welche nach dem streng fiscalischen Character, den hohen Steuersätzen der Zölle, inneren Verbrauchssteuern, Monopole, Verkehrssteuern (Enregistrement und Stempel) besonders stark entwickelt sind.

A. Die Ausübung der Steuercontrolen über die Bevölkerung überhaupt und die Steuerpflichtigen speciell erfolgt theils durch diejenigen Organe der Verwaltung, welche die thatsächlichen Ermittlungen für die Veranlagung unmittelbar vorzunehmen und die Steuern zu erheben haben, mehr oder weniger im directen Anschluss an diese Functionen, theils durch besondere Organe eigens für den Controldienst.

Die Thätigkeit jener ersteren Organe reicht meistens bei den directen Einkommen-, Ertrags- u. s. w. Steuern aus. Bei den Verbrauchssteuern, besonders den wichtigsten Kategorieen der indirecten Zölle, Thorsteuern, inneren, wo Schleichhandel u. dgl. droht, sind dagegen umfassendere Personal-, Real- und Umlaufcontrolen, auch förmliche Oertlichkeitscontrolen nothwendig, für welche besondere Organe unentbehrlich sind. Diese bestehen in dem oft sehr zahlreichen, ein förmliches Heer, in grossen Staaten von vielen Tausenden, bildenden, auch wohl militärisch organisirten Personal der Grenzwächter u. s. w. für die Bewachung der Zollgrenze und für die Durchstreifung des Grenzdistricts, in ähnlichen Organen für die Bewachung der Verzehrungssteuerlinien der Städte. Auch zur Verhütung von Defraudationen in Bezug auf die Staatsmonopolartikel und auf die Steuern, welche sich an den privaten Productionsbetrieb anschliessen, wo in beiden Fällen das geheime Herausbringen von Artikeln, im letzteren auch der geheime Bezug von unversteuertem Rohstoff u. dgl., die Vornahme nicht angemeldeter Betriebsacte verhindert werden muss, ist ein besonderes Controlpersonal erforderlich. Die Organisation und Anzahl dieses wie des Grenzwachpersonals hängt wesentlich mit von der Einrichtung der betreffenden Steuern, der Besteuerungsmethode bei den inneren Verbrauchssteuern (Rohstoff-, Fabrikatsteuer u. s. w.), dem Umfang der Zoll- und Thorsteuertarife, der Höhe der Steuersätze, dann

Digitized by Google

von geographischen Verhältnissen, wie Beschaffenheit der Grenze und Oertlichkeit, auch von den Productionsverhältnissen (z. B. bei der Branntweinbrennerei, ob sie mehr, wie bei uns, eine decentralisirte landwirthschaftliche oder, wie in England, eine stark centralisirte, mehr städtische Industrie ist), endlich wieder von Moral und Rechtssinn der Bevölkerung, der Geschäfts- und Beamtenkreise mit ab. Daher unvermeidlich viele zeitliche und örtliche Unterschiede. Aus der Vergleichung der Zahl der unmittelbaren Controlorgane ist deshalb auch nicht wohl ein Schluss auf die Güte der Steuerverwaltung zu ziehen. Natürlich richten sich die Erhebungskosten der Steuern aber wesentlich mit nach der Zahl dieses Personals. Zu dem letzteren müssen dann wieder höhere, Aufsichts- u. s. w. Organe hinzutreten, welche die richtige sorgfältige Ausübung des Controldiensts des unteren Personals überwachen. (S. die Daten über England, Fin. III, §. 128, über Frankreich, innere Verbrauchssteuern eb. §. 246 ff., auch S. 608, Zölle §. 324.) Auch die Verkehrs-, Erbschaftssteuern, Stempel-, Registerabgaben bedürfen eines eigenen, wenn auch viel weniger zahlreichen Controlpersonals (preussische Stempelfiscale, Specialbeamte dafür beim französischen Enregistrement). Ausserdem fungiren hier die übrigen Gerichts- und Verwaltungsbehörden mit für Controlzwecke, indem sie z. B. die richtige Stempelung der Urkunden prüfen, unterbliebene oder falsche berichtigen, zur Anzeige, zur Strafe bringen müssen. (Umfassende und schärfste Bestimmungen in Frankreich, aber ähnliche doch allgemein, z. B. preussisches Stempelgesetz von 1822, §. 30.)

B. Der innere Controldienst über die Beamten selbst, daher namentlich über die Erhebungs-, Verrechnungs-, Cassenbeamten, gehört nicht näher zu dem hier erörterten Gegenstande der Steuercontrolen. Er ist auch keine Angelegenheit ausschliesslich der Steuerverwaltung und nicht specifisch eigenthümlich für diese einzurichten, sondern eine allgemeine Angelegenheit der Finanzverwaltung überhaupt.

S. in Fin. I (3. A.) den Abschnitt vom Zahlungs-, Cassen- und Rechnungswesen (S. 253—300).

Nur der grosse Umfang der Steuerverwaltung und die Complicirtheit und Mannigfaltigkeit der Aufgaben in Bezug auf thatsächliche Ermittlungen und auf die Erhebung giebt dem inneren Controldienst im Steuerwesen thatsächlich meistens eine grössere Bedeutung als in anderen Zweigen des Finanzwesens. Daher ist im höheren wie zum Theil auch im mittleren Dienst ein mehr oder weniger umfangreiches eigenes Personal von „überwachenden" Beamten gerade für die Ausübung der Controle über die Beamten, welche die Thatsachen für die Bemessung der Steuerschuldigkeiten ermitteln, Steuern erheben und Steuercassen verwalten, erforderlich, ein Personal, das auch von den eigentlich leitenden Beamten der Steuerverwaltung noch zu unterscheiden ist.

Diese überwachenden Beamten können eventuell neben ihren Functionen gegenüber den genannten Beamten auch noch zum Zweck dieser Controle gewisse Thätigkeiten bei der Ermittlung der Thatsachen, die man zur Veranlagung der Besteuerung kennen muss, mit übernehmen. Man kann alsdann mit Hock, welcher den Ueberwachungsdienst näher, als es mir geboten und zweckmässig erscheint, mit demjenigen zur Ermittlung der genannten Thatsachen in Verbindung bringt, die Aufgaben der Ueberwachungsbeamten in Kürze also zusammenfassen: „sie sehen darauf, dass kein steuerbarer Act der Entrichtung der Abgabe und dem vollen gebührenden Maasse derselben sich entziehe; sie erheben und sammeln die Elemente der Steuerbemessung oder prüfen die diesfälligen Angaben der Steuerpflichtigen" (oder, wohl richtiger: sie überwachen die Erhebung und Sammlung dieser Elemente und die Prüfung dieser Angaben Seitens der damit betrauten Organe); „und sie untersuchen in ihren höheren Graden, ob die Beamten, welche die Steuern bemessen und einheben, dies genau und nach Vorschrift gethan haben. Sie müssen frei beweglich sein, denn es darf keinen Ort und keine Stunde geben, wo nicht ihr Erscheinen gefürchtet werden kann; für sie giebt es keine bestimmten Amtsstunden, keinen regelmässigen Kreislauf der Geschäfte" (öffentliche Abgaben S. 44).

Digitized by Google

Im Einzelnen muss auch der höhere Controldienst nach den Verhältnissen der einzelnen Steuern mit eingerichtet werden, sowohl in Betreff der inneren als der äusseren Controle.

Interessante Einrichtung des Controldienstes gegenüber dem Publicum und den Beamten in America bei der dortigen Tabakbesteuerung (Schäffle, Tübinger Zeitschrift 1879, S. 566 ff., nach der Enquête). Einrichtung eines Geheimpolizeidienstes für besondere Fälle. Zu den Controlbeamten gehören, wie bemerkt, auch die Stempelfiscale, die in Preussen nach dem Stempelgesetz vom 7. März 1822, §. 34 die Aufgabe haben, namentlich auch die Verhandlungen, Acten u. s. w. der Behörden in Bezug auf die richtige Erfüllung des Stempelgesetzes zu controliren. Ausdehnung dieser Controle auf die Revision der Actiengesellschaften durch Gesetz vom 25. Mai 1857. Diese Fiscale bestehen bei den Provincialsteuerdirectionen. Sie können auch Private nöthigen, sich ihrer Controle zu unterwerfen (vgl. Hoffmann, Lehre von den Steuern S. 435 ff.).

4. Abschnitt.

Die Steuerstrafen.

§. 343. Vorbemerkungen.

Auch dieser practisch und principiell wichtige Gegenstand ist bisher in der Finanzwissenschaft gewöhnlich kaum auch nur berührt worden. Höchstens, dass man in der speciellen Steuerlehre dieses oder jenes einzelne Steuervergehen und die dafür angedrohte Strafe erwähnte. Der Gegenstand gehört aber, ebenso wie das Controlwesen, in die allgemeine Steuerlehre, giebt zu manchen Streitfragen Anlass und verlangt eine principielle Erörterung, die den Einzelheiten der speciellen Steuerlehre und der Kritik der Strafbestimmungen der Steuergesetze auch hier vorangehen muss.

Aus der allgemeinen finanzwissenschaftlichen Literatur ist vornemlich wieder nur auf v. Hock, Abgaben, S. 54—57 und auf L. Stein 4. A. I, 545, 546, 5. A. II, 2, 473—476 zu verweisen: ersterer wie gewöhnlich so auch hier mit wenigen, aber treffenden Bemerkungen den Gegenstand in vorzüglicher Weise erledigend, ohne ihn indessen im nothwendigen Zusammenhang mit der Einrichtung und Grundlage der ganzen Besteuerung zu behandeln. Auch in seinen practischen Werken über die Finanzen Frankreichs und Americas schenkt v. Hock dem Gegenstand überall die gebührende Aufmerksamkeit. Stein erörtert den Gegenstand auffallend kurz und dürftig, aber hat scharf und richtig das Steuervergehen von anderen mit der Besteuerung irgendwie in Zusammenhang stehenden strafbaren Handlungen unterschieden, es aber nicht ganz richtig characterisirt. Nicht ganz zutreffend ist auch die Aufstellung von zwei Kategorieen des Thatbestands des Vergehens: falsche Angaben und Verheimlichung des Steuerobjects; unrichtig ferner „Defraudation" und Steuerbetrug (als falsche Angabe verbunden mit Fälschungen in der Buchhaltung) zu identificiren. Auch die Beschränkung der Steuerstrafe auf ein System von „Bussen mit progressivem Straffuss" geht zu weit und die Motivirung dafür, dass „jedes (?) Steuervergehen zugleich einen Mangel an Obsorge von Seiten der Verwaltung enthält, aller Schmuggel aber nur durch verkehrte Tarife möglich wird (!!)", ist ganz schief und unhaltbar (4. A. I, 546, ein Satz, dessen Verkehrtheit Stein selbst eingesehen zu haben scheint, denn er hat ihn in der 5. A. II, 2, 474 stillschweigend gestrichen). Als ob die Steuertarife eben nicht wieder vom Steuerbedarf und von der Nothwendigkeit gleichmässiger Besteuerung abhingen! In der neuesten Auflage (a. a. O.) weist Stein neben seinem „Bussystem" Freiheits- und Ehrenstrafen mit der unhaltbaren Motivirung ab, dass „die Absicht nicht auf einer Verletzung einer Persönlichkeit, sondern nur auf einer Nichterfüllung einer öffentlichen Pflicht im Sonderinteresse des Einzelnen beruhe". — S. ferner Roscher, Fin. §. 71 (er mahnt zur Behutsamkeit gegenüber meinem Drängen auf Einführung empfindlicher Ehrenstrafen u. s. w., unter Hinweis auf meine eigenen, von mir an anderer Stelle kundgegebenen Erfahrungen in der Steuercommission des preussischen Abgeordnetenhauses 1884. Allein diese Erfahrungen beweisen doch nichts für das sachlich Unrichtige meiner Bestrebungen, sondern nur für die Schwach-

Digitized by Google

müthigkeit der Angehörigen aller politischen Parteien in solchen Dingen, und dafür habe ich sie als Beispiel citirt). — Eine beachtenswerthe Abhandlung, welche die hier behandelten Principienfragen berührt, ist Meisel, Unrecht und Zwang im Finanzwesen, Finanzarchiv V.

Auffälliger aber noch als das übliche Stillschweigen der finanzwissenschaftlichen Werke über das Steuerstrafwesen ist die ebenfalls wenigstens in der deutschen systematischen und dogmatischen strafrechtlichen Literatur bisher so gut wie ganz fehlende principielle Behandlung dieses wichtigen und keineswegs uninteressanten Rechtsgebiets. Da dasselbe allerdings vielfach vom sonstigen Strafrecht in der Grundlage und der Ausführung abweicht, so ergiebt sich hier manche Controverse, deren tiefere Behandlung auf die obersten rechtsphilosophischen Principien des Strafrechts hinführt. Ausser in den Commentaren der Steuergesetze aber findet sich kaum eine Erörterung über Wesen und Arten der Steuervergehen und Strafen in unserer strafrechtlichen Literatur. Sogar so umfassende Werke wie das v. Holtzendorff'sche Sammelwerk „Handbuch des Deutschen Strafrechts in Einzelbeiträgen" (3 B. Berlin 1871—74) enthalten so gut wie nichts darüber, was durch die übliche Gestaltung des positiven Rechts doch kaum genügend entschuldigt wird. In der Regel befinden sich nemlich die strafrechtlichen Bestimmungen des Steuerrechts nicht, wie die gewöhnlichen sonstigen, in den Gesetzen über Strafrecht, in den neueren Strafgesetzbüchern, sondern in den einzelnen Steuergesetzen. Aber sie bilden doch einen wichtigen Bestandtheil des Landesstrafrechts, der gerade mit der Ausdehnung und Verfeinerung der indirecten, der Verkehrs-, Stempelbesteuerung und mit der Einbürgerung des Anmeldeprincips und Declarationszwangs in Hauptgebieten der directen Besteuerung immer wichtiger und juristisch immer schwieriger wird. Den Beginn mit einer Behandlung des Steuerstrafrechts im Rahmen des gesammten Strafrechts hat neuerdings nunmehr wenigstens v. Liszt, Reichsstrafrecht, gemacht.

Die Criminalisten rechtfertigen diesen Anschluss des Steuerstrafrechts und des verwandten „Polizeibussrechts" allerdings damit, dass sie eine principielle Grenze für das „eigentliche" Strafrecht mittelst einer bestimmten Definition des Begriffs „Verbrechen" zu ziehen suchen (vgl. v. Holtzendorff a. a. O. I, 4 ff.). Allein hier wird den Dingen doch Gewalt angethan und gerade der Normalfall der Steuerdefraudation, wo böse Absicht zu Grunde liegt, willkürlich ausgeschlossen. Hier liegt dasselbe „Unrechtsmoment" vor, wie bei einer grossen Reihe gemeiner Verbrechen. Jene Grenzziehung entspricht freilich nur zu sehr dem Zustand des Rechtsbewusstseins im Volke, der laxen Auffassung der Steuervergehen. Dadurch wird es aber nicht gerechtfertigt, dass unsere Criminalisten bisher den letzteren keinen Platz im System des Strafrechts einräumten. Es zeigt sich hier wieder in einem characteristischen Beispiel, wie schwer der Fortschritt zu einer wahrhaft „gemeinwirthschaftlichen" und demgemäss wahrhaft „öffentlich-rechtlichen" Auffassung der Vermögensverhältnisse ist. Alle Anschauungen unserer Juristen, sogar der sonst weitsichtigeren Criminalisten, stehen hier noch im Banne privatwirthschaftlicher und privatrechtlicher Gesichtspuncte. Man würde sonst wenigstens die böswillige Steuerdefraudation grundsätzlich unter die „Bereicherungsverbrechen" reihen und sie so mit dem „Betrug", wenn auch noch nicht identificiren, so doch als ein demselben gleichartiges Verbrechen, bez. Vergehen zusammenstellen (s. v. Holtzendorff, Strafrecht III, 621 ff.).

Weniger auffällig, aber darum nicht weniger bedauernswerth ist, dass auch im deutschen Verwaltungsrecht das Steuerstrafrecht noch nicht angemessen behandelt ist. Es harrt hier, wie das ganze Verwaltungsstrafrecht, dessen Theil es ist, „noch immer in der deutschen Wissenschaft seiner Begründung und seines so wichtigen Strafprincips" (Stein, 4. A. I, 545). Selbst v. Rönne ist für Preussen hier sehr dürftig. Kurze Bemerkungen über das bestehende preussische Recht und Andeutungen de lege ferenda giebt Gneist, z. B. Verwaltung, Justiz u. s. w. S. 286, 292, passim im „Rechtsstaat" 2. A., z. B. S. 313.

Das positive Steuerstrafrecht ist bisher bei uns wie in anderen Staaten ganz Gelegenheitsgesetzgebung und besteht aus Bestimmungen, welche in den einzelnen Steuergesetzen gleich im Zusammenhang mit der Regelung der einzelnen Steuer getroffen werden. Wegen seiner besonderen practischen Wichtigkeit und seines specielleren Details ist hier namentlich das Zollstrafrecht auch für den vorliegenden, das Steuerstrafrecht sonst nur generell und principiell behandelnden Abschnitt hervorzuheben. (S. für Deutschland v. Rönne, preussisches Staatsrecht 3. A. II, 2. Abth. S. 662,

Digitized by Google

4. A. IV, 825. derselbe, Staatsrecht des Deutschen Reichs, 2. A. II, 1. Abth. S. 104). Bei den Verhandlungen im Jahre 1836 hatten sich die Regierungen im Zollverein nur über „leitende Grundsätze" des Zollstrafrechts verständigt, aber die Zollstrafgesetze eigens redigirt. So Preussen im Gesetz vom 23. Januar 1838 wegen Untersuchung und Bestrafung der Zollvergehen. Nach dem Zollvereinsvertrag vom 8. Juli 1867 gehört die Competenz auch auf diesem Gebiete den gesetzgebenden Factoren des Zollvereins, jetzt des Deutschen Reichs. Daher sind jetzt maassgebend das Vereinsgesetz vom 18. Mai 1868 und die §§. 134—165 des Vereinszollgesetzes vom 1. Juli 1869. Für das Strafverfahren blieben aber die Landesgesetze noch in Kraft. Für Preussen Gesetz vom 23. Januar 1838 betreffend Untersuchung und Bestrafung der Zollvergehen. Jetzt gilt auch hier wie für alle „Zuwiderhandlungen gegen die Vorschriften über die Erhebung öffentlicher Abgaben und Gefälle" die Deutsche Strafprocessordnung (§. 459—469) vom 1. Februar 1877, s. dazu auch das Deutsche Einführungsgesetz vom 1. Februar 1877 §. 6, Nr. 3. Hiernach sind bei Strafbescheiden der Verwaltungsbehörden ausdrücklich nur Geldstrafen sowie eine etwa verwirkte Einziehung festzusetzen. Ausser den Zollgesetzen sind für Deutschland wie für andere Länder besonders die Gesetze über indirecte Verbrauchssteuern, namentlich Wein-, Bier-, Branntwein-, Tabak-, Zucker-, Mahl- und Schlachtsteuer, über Monopolien u. s. w., ferner über Stempel- und Registerabgaben u. dgl. als reich an Strafbestimmungen aller Art zu nennen. Den neueren technischen Veränderungen der Besteuerungsmethode bei einigen dieser Steuern, besonders bei der „Fabrikatsteuer" von Branntwein, Zucker, Tabak und den höheren Steuersätzen entsprechen, wie verschärfte Controlen, so auch verschärfte und vermehrte Strafbestimmungen, über eigentliche Strafen wie über Ordnungsstrafen. Wo diese Steuern schon früher so ausgebildet waren, sind auch die schärferen Strafen schon älter. S besonders die Verhältnisse in Frankreich, wofür in Fin. III bei den einzelnen Gruppen und Steuern die Strafbestimmungen regelmässig angegeben werden. Frankreich ist auch für dies Gebiet besonders lehrreich. Aehnliche Verschärfungen bei den neueren Börsensteuern.

Aus der directen Besteuerung gehören vornemlich die Vorschriften über Anmelde- und Declarationszwang bezüglich der für Unterlassungen, unvollständige und falsche Angaben angedrohten Strafen hieher. Daher fehlen solche Bestimmungen vielfach noch fast ganz, etwa von kleinen Ordnungsstrafen für Verletzung von Control- und Anmeldungsvorschriften abgesehen, in Staaten, welche bloss die älteren Ertragssteuern, ohne die Leihzinssteuer und keine Einkommen- und Vermögenssteuer oder für diese keinen Declarationszwang haben (Preussen). Anders, wo dies Princip angenommen ist (so z. B in dem königlich sächsischen Einkommensteuergesetz vom 22 December 1874, §. 62—69, in Erbschaftssteuergesetzen, so auch im preussischen vom 30. Mai 1873, §. 41—45).

Sehr umfassend und einschneidend sind nach der ganzen Grundlage und Einrichtung der Besteuerung die Strafbestimmungen für Steuervergehen in Nordamerica (s. darüber für die Zeit der 60er Jahre v. Hock's Finanzen Americas, zur Characteristik der Verhältnisse in einem einzelnen Beispiel besonders die drakonischen Strafbestimmungen in der americanischen Tabaksteuergesetzgebung, Tabakenquêten B. III, 501; Schäffle, Tübinger Zeitschrift 1879, S. 556 ff., 641 ff.; Folser in Hirth's Annalen 1878, S. 337 ff.). Für England sind die Strafbestimmungen bei Weigerung von Angaben und falschen Angaben in Sched. D der Einkommensteuer (gewerbliches Einkommen) beachtenswerth (5 und 6. Vict. cap. 35, Art. 100—145, s. Gneist, englisches Verwaltungsrecht, 2. A. II, 797, Fin. III, S. 244).

Aus der Specialliteratur s. Hecht, Stempelrevision bei Actiengesellschaften nach dem Gesetz von 1881, Finanzarchiv I, derselbe eb. über den Rechtsweg in Reichsstempelsachen und die Strafen der modernen Stempelgesetze. Meisel's genannte Abhandlung. Eglauer, österreichisches Steuerstrafrecht, 1886. Ferner die Commentare u. dgl. zu den einzelnen Steuergesetzen der neueren Zeit, in Deutschland, Frankreich u. s. w. Manches Material wieder in den Abhandlungen des Finanzarchivs.

I. Das Steuervergehen.

A. — §. 344. Begriff und Wesen desselben.

Ein Steuervergehen ist diejenige gesetzwidrige und mit Strafe bedrohte (versuchte oder vollführte) Handlung

Digitized by Google

(bez. auch Unterlassung) einer Person, durch welche die gesetzliche Veranlagung oder Erhebung einer Steuer zum Nachtheil der Steuercasse unmöglich gemacht oder im Betrage verkürzt oder durch welche gegen die gesetzlichen Controlvorschriften verstossen wird. Die hierbei erfolgende Hinterziehung von Steuern ist wieder die sogenannte Defraudation (§. 339).

Vgl. Stein 4. A. I, 546, 5. A. II, 2, 474. v. Hock, Abgaben, S. 55. — Steuerrückstände (§. 333) bilden nur bedingt den Thatbestand eines Steuervergehens, so im Falle böswilligen Unterlassens der Steuerentrichtung über die gestattete Frist hinaus. Die Steuerexecutionsmaassregeln sind auch nur theilweise als Strafmaassregeln zu characterisiren. — Die mit dem Steuergesetz übereinstimmenden Verordnungen der Verwaltung vertreten legis vicem, so dass Verstösse dagegen zu den Steuervergehen gehören. Behauptete Widersprüche zwischen dem Gesetz und den Verordnungen auch in Betreff der Vergehen und Strafbestimmungen sind wieder durch das Institut des administrativen Klagrechts zum Austrag zu bringen (§. 334 ff.).

Das Steuervergehen deckt sich also nicht mit jeder irgend wie an die Besteuerung sich knüpfenden oder selbst durch sie veranlassten schon an sich, d. h. unabhängig von versuchter oder vollführter Steuerhinterziehung, nach dem geltenden Strafrecht strafbaren Handlung. Wohl aber kann es in letzterer sofort mit enthalten sein, z. B. wenn falsche Stempelmarken für den eigenen Gebrauch hergestellt und verwendet oder von Anderen gefälschte wissentlich gebraucht werden. Oder das Steuervergehen führt in seinem Verlauf eine andere, allgemein strafbare Handlung mit sich, z. B. den verbotenen Widerstand gegen Organe der öffentlichen Verwaltung, die Körperverletzung eines verfolgenden Steuerbeamten beim Schmuggel. Immer ist zwischen dem Steuervergehen und einer solchen anderen strafbaren Handlung dann scharf zu unterscheiden.

Die mancherlei Steuervergehen und Defraudationen bei den verschiedenen Steuern lassen sich vornemlich auf die drei Schemata der Unterlassung vorgeschriebener Steueransagen Seitens des Steuerpflichtigen — wozu auch Unvollständigkeit dieser Ansagen mit gehört —, der falschen Angaben bei diesen Steueransagen und der Hinterziehungen beabsichtigenden Manipulationen an Steuercontrolapparaten oder solche Hinterziehungen sonst bewirkenden Handlungen und Unterlassungen in Bezug auf solche Apparate, zurückführen.

Unter das erste Schema gehören auch die Verheimlichungen von Steuerobjecten, — die also nur als Species einer Art von Vergehen den falschen Angaben gegenüberzustellen sind (was Stein a. a. O. übersieht) — wie beim Grenz- und Thorschmuggel zur Hinterziehung von Zöllen und Octrois, ferner die Vornahme von Productionsprocessen in der Verbrauchsbesteuerung der Productionsbetriebe ohne Anmeldung bei der Steuerbehörde, daher ohne die Gegenwart controlirender Steuerorgane; dann auch die Unterlassung gebotener Handlungen bei diesen Steuern, ferner den Verkehrssteuern, z. B. der Anwendung von Steuerstempeln, der Anmeldung von Rechtsgeschäften zur Registrirung. Zu den falschen Angaben zählen auch die absichtlichen Irreführungen der Steuerbeamten, welche die Controlen auszuüben und die thatsächlichen Ermittlungen zur Feststellung der Steuerschuldigkeit vorzunehmen haben. Die absichtlichen Störungen der Messinstrumente oder Apparate, durch welche bei Verbrauchssteuern die steuerpflichtigen Mengen und Qualitäten der Objecte ermittelt werden (Alcoholo-, Saccharometer bei der Branntwein-, Zuckersteuer, Messapparate der Mahlsteuer — in Italien —), könnten allenfalls auch noch zu der

Digitized by Google

Kategorie der „falschen Angaben" zählen, wie ich es in der 1. Aufl. S. 698 auch that. Doch ist die besondere Heraushebung derartiger Manipulationen bei deren Eigenthümlichkeit doch wohl richtiger, wie ich es jetzt gethan habe.

B. — §. 345. Vorkommen der Steuervergehen.

Die Gelegenheit und der Anreiz zu Steuervergehen, daher auch deren Häufigkeit, ferner die Arten und der Umfang dieser Vergehen gestalten sich wieder bei den grossen Kategorieen des Steuersystems verschieden.

1. Auch hier sind die früher als eine besondere steuertechnische Gruppe zusammengefassten „indirecten" Steuern in unserem zweiten, dem administrativ-technischen Sinn des Worts (§. 98), die Steuern, welche nach einzelnen wechselnden Thatsachen, Vorgängen, Handlungen veranlagt und erhoben werden, daher namentlich die Verkehrs- (Stempel-) und Verbrauchssteuern als diejenigen hervorzuheben, welche zu Steuervergehen, besonders gegen die Steuerveranlagung mittelst Unterlassung der Steueransagen, Verheimlichungen, und gegen die Controlvorschriften am Meisten Anlass geben, aus leicht ersichtlichen Gründen. Eben deswegen sind hier die Controlen wieder so zu verschärfen, womit aber zugleich die Gelegenheit und der Anreiz wenigstens zu leichteren Steuervergehen abermals wächst.

2. Bei den Hauptarten der directen Steuern, den Ertrags-, Einkommen-, Vermögenssteuern, liegt die Sache anders. Hier ist vornemlich die Vorschrift des Melde- und Declarationszwangs die Voraussetzung für das Vorkommen eines Steuervergehens im rechtlichen Sinne.

Solange man sich hier bei der Ermittlung der Steuersubjecte und Objecte wesentlich mit amtlichen Nachforschungen (§. 305) und mit amtlichen Schätzungen der Erträge, Einkommen u. s. w. durch Behörden und Commissionen (§. 306 ff.) begnügt, ist für Steuervergehen in Bezug auf die Veranlagung kaum, in Bezug auf die Erhebung wenig Gelegenheit, und die Controlvorschriften sind geringfügig: insoweit ein Vorzug dieser Besteuerungsart. Mit dem persönlichen Meldezwang bei Personal- und anderen directen Steuern verändert sich dies schon etwas und Vergehen gegen diese Vorschrift, welche wesentlich die Bedeutung einer Controlvorschrift hat, treten hervor. Namentlich aber mit dem Princip des Declarationszwangs für Einkommen-, Vermögen- und einzelne Ertragssteuern wie die Leihzinssteuer, für gewisse Puncte einer modernen Gewerbesteuer (Pflicht zur Angabe objectiver Betriebsmerkmale, Aussagen über Umsatz, Kapital), auch einer Gebäudesteuer, ferner für die Erbschaftssteuer und ähnliche wird nun zu Steuervergehen eine nur zu reichliche Gelegenheit geboten, besonders in Bezug auf unvollständige und mehr noch auf falsche Angaben. Diesen Nachtheil muss man aber als einen unvermeidlich mit diesem Princip verbundenen in den Kauf nehmen, weil das Princip selbst ganz richtig und nothwendig ist. Es ist anderseits überhaupt ein Vortheil, dass durch die Anordnung solcher Meldungen und Declarationen das Steuervergehen aus dem bloss sittlichen in das Rechtsgebiet hinüber geführt wird, dem Wesen der Steuer als einer der Rechtsordnung angehörigen Einrichtung gemäss.

Digitized by Google

C. — §. 346. Strafrechtlicher Character der Steuervergehen.

Das Vergehen der Steuerdefraudation setzt zwar regelmässig Absicht („böse Absicht", dolus) des Defraudanten voraus, aber begrifflich und nach dem positiven Recht beschränkt sich das Steuervergehen, namentlich in Bezug auf die Verletzung von Controlvorschriften, nicht auf den Fall der bösen Absicht. Vielmehr kann auch grobe Fahrlässigkeit (culpa lata), leichtes Versehen (culpa levis) und selbst nur zufällige (gutgläubige) Ausserachtlassung, z. B. wegen Unkenntniss einer Vorschrift, das Vorhandensein eines Steuervergehens, wenn auch nur eines geringeren, bedingen.

Deshalb ist Stein's Auffassung des Steuervergehens (4. A. I, 546, ebenso noch 5. A. II, 2, 476), wonach ein Steuervergehen nothwendig eine Absicht (zur Hinterziehung) voraussetze, zu eng, sie passt mehr auf die Steuerdefraudation, aber auch nicht völlig. — Die in den Vorbemerkungen §. 343 erwähnte Ausschliessung der Steuervergehen aus dem eigentlichen Strafrecht hängt mit dieser weiteren Begriffsbestimmung dieser Vergehen zusammen, wird aber dadurch nicht genügend begründet. Selbst in den verwickelten und kunstlichen Verhältnissen der indirecten Besteuerung, z. B. des Zollwesens, ist ohne den Rechtssatz, dass „Unkenntniss des Rechts" nicht als Entschuldigung dient, nicht wohl auszukommen, — so ausdrücklich, auch in Bezug auf gehörig bekannt gemachte Verwaltungsvorschriften, bestimmt in §. 163 des Deutschen Vereinszollgesetzes vom 1. Juli 1869 — wenn dieser Umstand auch ein Milderungsgrund sein kann. Bei der Complication in der Praxis, z. B. bei Steuern im Anschluss an den technischen Productionsprocess und hier wie sonst öfters in Fällen, wo die Action eines zahlreichen Personals in Betracht kommt (im Fabrikwesen), lässt sich auch die böse Absicht häufig nur schwer nachweisen, während die Fahrlässigkeit oder irgend ein Versehen offener zu Tage tritt.

In dem Fall der bösen Absicht liegen aber nun, wenn auch nicht immer absolut genau alle, so doch stets einige der wesentlichen Merkmale des strafrechtlichen Vergehens (bez. Verbrechens) des Betrugs oder doch eines demselben strafrechtlich wesentlich gleichstehenden Vergehens, wie etwa eines zur Kategorie der „Bereicherungsverbrechen" gehörenden vor: der Defraudant sucht sich einen rechtswidrigen Vermögensvortheil auf Kosten der Steuercasse (des Fiscus) durch Irrthumserregung mittelst Unterdrückung oder Entstellung wahrer oder durch Vorspiegelung falscher Thatsachen zu verschaffen.

Vgl. Deutsches Strafgesetzbuch von 1871 §. 263. v. Holtzendorff's Strafrecht III, 750 ff. — Nicht ausreichende Abweisung der Betrugsqualificirung der Defraudation bei v. Hock, Abgaben, S. 56. — Zu den Bereicherungsverbrechen zählen: Diebstahl und Unterschlagung, Raub und Erpressung, Begünstigung und Hehlerei, Betrug und Untreue; v. Holtzendorff, Strafrecht III, 621 ff.

Trotzdem hat weder die herrschende strafrechtliche Theorie noch das positive Strafrecht der Culturvölker die Steuerdefraudation als solche auch in diesem Fall der „bösen Absicht" regelmässig

Digitized by Google

ohne Weiteres als „Betrug“ qualificirt oder auch nur als ein solches demselben wesentlich gleichstehendes und strafrechtlich gleich zu behandelndes selbständiges („Bereicherungs“-)Vergehen oder Verbrechen aufgefasst. Nach dem Stande der öffentlichen Meinung und des Rechtsbewusstseins unserer Völker hat dies im Allgemeinen auch wohl heute noch seine ganz oder grossentheils ausreichenden principiellen Gründe. Zu diesen treten noch erhebliche practische und steuertechnische Gründe hinzu. Dennoch möchte, und sollte wohl auch mit Recht, die Weiterentwicklung im Leben unserer Culturvölker dahin führen, in der böswilligen Steuerdefraudation ein mit dem „Betrug“ identisches oder strafrechtlich gleichzustellendes selbständiges Vergehen anzuerkennen.

1. Die principiellen Gründe für die bisherige Auffassung der böswilligen Steuerdefraudation liegen im Character und in der geschichtlichen Entwicklung des Steuerrechts.

Letzteres bildet kein so einfaches, quasi-natürliches Rechtsgebiet, wie es dasjenige des privaten Vermögensrechts und der rechtswidrigen Verletzungen desselben ist oder wenigstens im Volksbewusstsein zu sein gilt. Das Steuerrecht, einschliesslich des Controlrechts, ist zwar, wenn einmal die Grundlage in Betreff des Steuersubjects, Steuerobjects und Steuersatzes (§. 286 ff.) festgestellt ist, auch in seinen hauptsächlichen einzelnen Bestimmungen durchaus nicht so willkurlich, als es oft erscheint, sondern ein logisch streng folgerichtiges System von einzelnen Vorschriften, öfters von bewundernswerther Consequenz (französische Getränkebesteuerung, Enregistrement, neuere Branntwein-, Zucker-, Tabak-, Börsensteuer, und doch auch die moderne feiner ausgebildete directe Besteuerung). Aber in der Feststellung jener Grundlagen und in manchen Details ist in der That doch das Moment der Willkür, daher auch des dem allgemeinen Rechtsbewusstsein Fremdartigen, ihm Aufgedrungenen nicht zu verkennen.

Erst mit der festen Einbürgerung eines Steuersystems und einer einzelnen Steuerart und Steuer als gerechter und zweckmässiger Steuern im Rechtsbewusstsein des Volks kann sich eine Anschauung ausbilden, dass eine böswillige Steuerdefraudation ein wirklicher „Betrug“ oder ein ähnliches wirkliches „Vergehen“ im strafrechtlichen Sinne sei und wie ein solcher behandelt werden müsse. Daraus ergiebt sich die nicht unwichtige Consequenz, dass gar zu häufiges Rütteln und Verändern an der Besteuerung auch hier wieder Bedenken hat und dass die Frage der „gerechten Steuervertheilung“, demnach der gerechten Steuerveranlagung auch im Einzelnen, auch für die Bildung eines die Steuerdefraudation scharf verurtheilenden Rechtsbewusstseins im Volke nicht gleichgiltig ist.

Die Entwicklung eines solchen Rechtsbewusstseins und die dann erst mögliche strengere strafrechtliche Ahndung der

Digitized by Google

Steuerdefraudation erscheint aber namentlich in einem Steuersystem so nothwendig, wo die unteren Volksclassen gerade durch Verbrauchssteuern scharf getroffen werden.

Nach der Natur dieser Steuern können sich diese Classen schlechterdings der Besteuerung durch Widerrechtlichkeiten nicht entziehen, wenn sie einmal auf den Consum versteuerter Artikel angewiesen sind — also von etwaiger Betheiligung an Schmuggel u. s. w. abgesehen — und wenn der Preis durch die Steuer gesteigert ist. Dass sie alsdann wirklich besteuert sind, wie implicite die Absicht bei diesen Steuern ist, kann ja nur als ein Vortheil gelten. Um so bedenklicher ist es aber dann wieder, wenn die besitzenden und wohlhabenderen Classen durch Steuerdefraudation mit Hilfe falscher Angaben bei den Einkommensteuern, Leihzinssteuern u. dgl. und gewisse Geschäftskreise bei der Verbrauchsbesteuerung der Productionsbetriebe, auch bei den Zöllen, die ihnen rechtlich gebührende Steuerschuldigkeit nicht tragen. (Der Schleichhandel u. s. w. der „kleinen Leute" erfolgt doch vornemlich auch im Interesse der Defraudationen der Händler, Fabrikanten.) Solche Zustände wirken corrumpirend und aufreizend. Namentlich bei den genannten Steuern muss daher auf allmählich immer strengere strafrechtliche Auffassung der Defraudation hingestrebt werden.

2. Die practischen und steuertechnischen Gründe für eine mildere Behandlung der Steuervergehen oder Defraudationen liegen bei vielen Steuern, besonders wieder den indirecten, den Zöllen u. dgl., in deren Natur und in der daraus hervorgehenden Schwierigkeit, böse Absicht und Versehen zu unterscheiden; dann auch darin, dass hier öfters „kleine Leute" in einem Dienstverhältniss die Vergehen begehen und persönlich allein sicher gefasst werden können, während der Vortheil der Defraudation den Dienstherren u. s. w. zu Gute kommt. Blosse Verstösse gegen die Controlvorschriften werden gewöhnlich nur als leichtere Vergehen oder „Uebertretungen" zu behandeln sein.

Aus dem strafrechtlichen Character der Steuervergehen folgt dann mit Nothwendigkeit auch mit die Strafart und das Strafmaass.

II. Die Steuerstrafe.

A. — §. 347. Art derselben. Die namentlich im deutschen Steuerstrafrecht bestehenden, in anderen Staaten übrigens meist ähnlichen Bestimmungen pflegen die folgenden zu sein.

S. als Beispiel für die Strafart, Bemessungsart und Höhe der Strafe die Bestimmungen in dem deutschen Zollvereinsgesetz vom 1. Juli 1869, §. 134 ff., Unterscheidung von „Contrebande", d. h. verbotswidrige Ein-, Aus- oder Durchfuhr von Gegenständen unternehmen, und von „Defraudation", d. h. Hinterziehung von Ein- und Ausgangsabgaben unternehmen. Strafe in beiden Fällen Confiscation der Gegenstände, dazu bei der Contrebande Geldbusse vom doppelten Werth der Gegenstände, mindestens 10 Thlr., bei der Defraudation vierfacher Betrag der vorenthaltenen Abgaben, die ausserdem zu entrichten. Im ersten Rückfall Verdopplung der Geldbusse, im ferneren Rückfall neben der Confiscation in der Regel Freiheitsstrafe, Maximum zwei Jahre, eventuell ausnahmsweise Verdopplung der Geldbusse des ersten Rückfalls. Schärfung der Strafen um die Hälfte und gewisse Freiheitsstrafen bei erschwerten Umständen. Verletzung des amtlichen Waarenverschlusses ohne Absicht einer Gefällentziehung (und nicht durch Zufall) Geldbusse bis 300 Thlr. Bei Uebertretung der gesetzlichen und Verordnungsvorschriften Ordnungsstrafen bis 50 Thlr. Bei Umwandlung der nicht beitreibbaren Geldstrafen in Freiheitsstrafen, Maximaldauer der letzteren

Digitized by Google

ein halbes, bez. zwei Jahre. — In der bisherigen deutsch-preussischen Gesetzgebung über indirecte Steuern auch sonst die erste Defraudationsstrafe das Vierfache des vorenthaltenen Steuerbetrags, so bei der norddeutschen Brausteuer, Gesetz vom 4. Juli 1868, §. 24. im Fall der Wiederholung nach vorhergegangener Bestrafung das Achtfache (auch Sperre der Brauerei auf drei Monate zugleich), bei dritter Defraudation nach zweimaliger Bestrafung das Sechszehnfache und bleibende Untersagung der Ausübung des Brauereigewerbes, selbst oder durch Andere, für den Verurtheilten. Dann zahlreiche Ordnungsstrafen, auch Confiscationen der nicht oder nicht richtig angemeldeten Braupfannen und Bottiche (angeführtes Gesetz §. 25—36). Dieselben Strafbestimmungen für Defraudation bei der Branntweinsteuer des Gesetzes vom 8. Juli 1868, §. 50 ff. Aehnlich, noch weiter nach der Technik der Production specialisirend das neue deutsche Tabaksteuergesetz vom 16. Juli 1879, § 32 ff., vier- und achtfache Strafe des defraudirten Steuerbetrags, bei fernerem Rückfall Gefängnissstrafe bis zwei Jahre. In den neuen Reichsgesetzen über Branntwein- und Zuckerbesteuerung (1887) sind entsprechend der neuen Besteuerungsmethode sehr umfassende Straf- wie Controlbestimmungen zur Verhütung von Defraudationen, mit Feststellung des Begriffs der Defraudation und der unter letztere fallenden Maassnahmen und Vorgänge, getroffen worden. Dieselben sind auch für die allgemeine Lehre von den Controlen und Strafen beachtenswerth. S. Gesetz über die Branntweinsteuer vom 24. Juni 1887, §§. 5 ff., 17 ff., über Zuckerbesteuerung vom 9. Juli 1887, 2. bis 5. Abschnitt. Das Strafverfahren ist dasselbe wie bei Zuwiderhandlungen gegen die Zollgesetze. — Auch bei Stempeldefraudation in Preussen vierfacher Betrag des nachzubringenden Stempels, Gesetz vom 7. März 1822, §. 21. — Hohe Strafen in Frankreich bei Zollvergehen, v. Hock, Fin. Frankreichs, S. 248, 270, meine Fin. III, S. 844, Gesetz von 1816, von 1875), auch bei Unrichtigkeit in der Waarenerklärung; Confiscation von Waare und Transportmittel, hohe Geldstrafen von 500—3000 Fr., selbständige Freiheitsstrafen bei gewissen Arten des Schleichhandels. Auch hohe Ordnungsstrafen, 100—1000 Fr. und selbst Confiscation des Transportmittels. Aehnlich empfindliche Strafen bei den inneren Verbrauchssteuern, den Monopolen, im Enregistrement, Stempel (s. passim in Fin. III bei diesen Steuern). — Ausserdem auch in dem deutschen Recht besondere Bestrafung der Bestechung, Strafgesetzbuch von 1871, Artikel 333. Daneben Ordnungsstrafen, z. B. Zollgesetz von 1869, §. 160. — In America bedingt auch die Grundlage der eidesstattlichen Versicherung für so viele Steueransagen (s. S. 795 oben) strengere und insbesondere sofortige Freiheitsstrafen, Confiscationen. Sehr viel Detail darüber bei v. Hock, Finanzen Americas, s. Register s. v. Strafen.

1. Die Steuerstrafen für Defraudationen bestehen regelmässig zunächst in Vermögens-, bez. Geldstrafen, welche nur im Unvermögensfalle in Freiheitsstrafen verwandelt werden. Bei Vergehen unter erschwerenden Umständen (z. B. gewisse Arten qualificirter heimlicher Unterschleifmaassregeln im controlirten Productionsbetrieb, Schmuggel durch Mehrere, durch Bewaffnete), im Rückfall oder im wiederholten Rückfall (z. B. bei Zolldefraudationen) werden diese Strafen erhöht und auch wohl sofort durch Freiheitsstrafen ersetzt oder letztere mit jenen verbunden. Concurrirt ein Steuervergehen mit anderen strafbaren Handlungen, so kommt die Strafe für beide zugleich zur Anwendung. Bei der Verübung einer Defraudation durch Mehrere vereint, ist wohl die solidarische Haftung für die Bezahlung der Strafgelder ausgesprochen.

2. In gewissen Fällen kommt neben den Geldbussen und Freiheitsstrafen auch die Strafe der Confiscation der Gegenstände, in Bezug auf die das Vergehen verübt wurde, der technischen Hilfsmittel, die dabei benutzt wurden, vor.

Digitized by Google

— Z. B. bei geschmuggelten zollpflichtigen Waaren; mitunter, so im americanischen Recht, noch im weiteren Umfang, so in der americanischen Tabakbesteuerung in gewissen Fällen Confiscation des Fabrikeigenthums mit Grund und Boden angedroht. Oefters findet sich die Bestimmung, dass Schiffe, Wagen, Pferde und sonstige Transportmittel, die dem Schmuggel dienten, verfallen sind (französisches Recht und sonst). An die Stelle der Confiscation tritt unter Umständen, z. B. wenn sie nicht vollstreckbar ist, eine angemessene weitere Geldstrafe. S. z. B. Deutsches Zollgesetz von 1869, §. 147, über Contrebande und Defraudation unter dem Schutz einer Versicherung, wo Freiheitsstrafen für die Versicherten und Versicherer und Confiscation der zum Zweck der Versicherung angelegten Fonds der Versicherer, oder, im Fall diese Confiscation unvollstreckbar, solidarische Geldstrafe von 500—5000 Thlr.

3. Bisweilen findet sich, so bei inneren Verbrauchssteuern im Anschluss an den Productionsbetrieb, als Strafverschärfung, daher etwa nach mehrmaliger Bestrafung, zeitweilige oder bleibende Untersagung des Gewerbebetriebs.

4. Leichtere Vergehen, namentlich solche, durch welche eine Defraudation nicht beabsichtigt war, Uebertretungen der Controlvorschriften u. dgl. werden mit kleineren Geldbussen als „Ordnungsstrafen" belegt.

Alle diese Strafen kommen nach der bisherigen thatsächlichen Entwicklung des Steuerrechts ganz überwiegend, ja fast ausschliesslich bei den indirecten Verbrauchs- und Verkehrssteuern (Stempel u. s. w.) vor. Mit der Einführung eines ernstlich gehandhabten Anmelde- und Declarationszwangs bei Einkommen-, Vermögens-, Leihzins-, und anderen Ertrags-, Erbschafts-, Conjuncturengewinn- und ähnlichen Steuern, wird das Strafsystem aber auch hier, also namentlich auch bei den Hauptarten der directen Besteuerung, sich ähnlich gestalten müssen. Zumal bei den Vermögens-, Einkommen- und Leihzinssteuern, dann auch bei den Erbschaftssteuern ist auf hohe Defraudationsstrafen, welche eventuell bei der zu fordernden von Amtswegen stattfindenden Controle der Erbschaften noch nachträglich aufzulegen sind, nach dem Früheren (§. 284, 306) grosses Gewicht zu legen.

Auch dies entspricht gegenüber den mit Verbrauchssteuern belasteten unteren Classen nur einer Forderung der Gerechtigkeit: um so mehr, solange falsche Angaben bei den Declarationen noch nicht als Betrug behandelt werden.

Beispiel: Königlich sächsisches Einkommensteuergesetz vom 22. December 1874, §. 63, bestimmt bei falschen Declarationen „je nach dem Grade der dabei an den Tag gelegten Böswilligkeit" das Vier- bis Zehnfache des hinterzogenen Betrags. Nach §. 66 bei Uebergehungen oder zu niedrigen Besteuerungen, auch ohne Absicht der Hinterziehung, Nachzahlungen bis auf fünf Jahre zurück, wofür die Verbindlichkeit auf die Erben übergeht. Das Gesetz über Einkommensteuer im Kanton Bern vom 18. März 1865, §. 35, hat Strafe der Defraudation bei Selbstschätzung mit dem zweifachen Betrag der in den letzten zehn Jahren entzogenen Steuer, wofür auch die Erben haften. Preussisches Erbschaftssteuergesetz von 1873, §. 41, 42: Strafe für unterlassene und falsche Anmeldung und Declaration gleich dem doppelten Betrag der zu zahlenden Steuer; wenn dieser nicht zu ermitteln, Geldstrafe bis

Digitized by Google

1000 Thlr.; eventuell nur Ordnungsstrafe bis 50 Thlr. — Bei ernstlicher Controle der Erbschaften von Amtswegen für den Zweck der Controle der Einkommen- und ähnlichen Steuern darf die Verjährung der Strafe nicht hinderlich sein, die Frist dafür also nicht zu kurz sein. Sie ist sonst meist kurz. Zollvergehen verjähren in Deutschland (Zollgesetz von 1869, §. 164) in drei, Ordnungswidrigkeiten in einem, Anspruch auf Nachzahlung defraudirter Gefälle in fünf Jahren.

Ernstlich erwägenswerth erscheint gerade bei den genannten directen und verwandten Steuern, dann bei Steuern auf Productionsbetriebe aber schliesslich auch die Einführung empfindlicher Ehrenstrafen, daher Freiheitsstrafen, welche sofort neben Geldstrafen, nicht nur auch hier bloss im Unvermögensfalle, einzutreten hätten, sodann die volle Oeffentlichkeit der Bestrafung und die Verbindung anderweiter Rechtsfolgen mit der rechtskräftigen Verurtheilung, wie zeitweilige oder bleibende Aberkennung bürgerlicher Ehrenrechte, mindestens politischer Wahlrechte (zumal passiver, aber auch activer) u. dgl. (§. 339).

Nicht unbedenklich ist auch mit Rücksicht darauf das unten noch zu erwähnende Straf-Abfindungssystem (§. 350).

B. Bemessungsart der Strafe.

Bei manchen Steuern hat man hier für Geldstrafen die Wahl, ob man dieselben nach dem Werthe des Steuerobjects, in Bezug auf welches, oder nach der Grösse der Abgabe, welche ganz oder theilweise defraudirt worden ist, bestimmen will. Letztere Bemessungsart ist die übliche und verdient auch im Ganzen den Vorzug.

So ist sie schon, wie v. Hock sagt, „die in grösserem Umfange, nemlich auch für Personalsteuern, überhaupt für alle Steuern, deren Object kein schätzbarer Gegenstand ist, anwendbare. Vom Standpuncte der Gerechtigkeit spricht für sie, dass sie sich genau nach dem Gegenstande der Uebertretung richtet, während das Steuerobject sich zu letzterer ganz gleichgiltig verhält. Gegen die Strafe nach der Grösse der Abgabe lässt sich nur der Grund geltend machen, dass sie einer der Hauptwirkungen geringer Abgaben, der Verminderung des Schmuggels, hindernd in den Weg tritt. Denn dem durch Ermässigung der Abgabe verminderten Gewinn des Schmuggels wirkt der durch die ermässigte Strafe verminderte Verlust im Fall seiner Entdeckung entgegen. Doch ist hier leicht dadurch zu helfen, dass die Strafe mit einem desto höheren Vielfachen der Abgabe bemessen wird, je niedriger die letztere ist". (Oeffentliche Abgaben S. 55.) Eine solche Abstufung der Strafen müsste sich genauer an den Zolltarif anschliessen. Diese Bemessungsmethode nach dem defraudirten Steuerbetrag hat auch wegen ihrer Einfachheit den Vorzug. Die Confiscation des Steuerobjects entspricht der anderen Methode, die natürlich in dem Falle der „Contrebande" i. e. S., bei einem Bruch von Ein-, Aus- oder Durchfuhrverboten, neben willkürlich bestimmten Geld- und sonstigen Strafen allein anwendbar ist. Beispiele für beide Methoden besonders im französischen Recht, so auch wieder in dem Controlen und Strafen in fiscalischer Tendenz verschärfenden Gesetz vom 2. Juni 1875 (Fin. III, 844).

C. Die Höhe der Strafe.

Darüber sind im Vorausgehenden schon einige Bemerkungen gefallen. Sie muss sich selbstverständlich einigermaassen der strafrechtlichen Qualität des Steuervergehens, der Höhe der

52*

Digitized by Google

Defraudation, den begleitenden Umständen, dem sicheren oder fehlenden Nachweis der bösen Absicht u. s. w. anpassen.

Ueblich sind bei den Ordnungsstrafen kleine fixe oder bis zu einem mässigen Maximum gehende Geldbussen. Bei den Strafen für Defraudation wird die Höhe bei uns regelmässig in einem Vielfachen des defraudirten Steuerbetrags (bez. des Werths des betreffenden Steuerobjects bei der zweiten Bemessungsmethode), bei Defraudationen unter erschwerenden Umständen oder im Wiederholungsfall in einer zunehmenden Steigerung dieses Vielfachen festgesetzt und eventuell, wie bemerkt, durch hinzutretende sonstige Strafen verschärft. Das sind principiell richtige Grundsätze. Die Zahlenbestimmungen enthalten freilich hier wie immer im Straf- und Steuerrecht unvermeidlich ein Moment des Willkürlichen. Durch Gewährung eines Spielraums für das richterliche Ermessen kann Letzteres im concreten Fall wünschenswerth vermindert werden.

III. Verhängung der Steuerstrafen.

A. — §. 348. Im Allgemeinen. Den Anforderungen des Rechtsstaats unserer Culturvölker und dem Wesen des Vergehens und der Strafe entspricht am Besten, streng genommen nur, die Verhängung der Strafen für Steuervergehen durch die ordentlichen Gerichte. Hierbei hat die competente Steuerbehörde das Recht zu erhalten, entweder selbst den öffentlichen Ankläger vor Gericht darzustellen oder den Strafantrag zur ordnungsgemässen Weiterführung an das Gericht zu bringen.

Die gerichtliche Entscheidung ist zwar nicht immer die einfachste, auch durchaus nicht immer, im Vergleich mit der Verhängung der Strafe durch die Steuerverwaltungsbehörde, im persönlichen Interesse des Angeklagten gelegen, welcher letztere schon die Stellung vor Gericht und die übliche Oeffentlichkeit der Verhandlung daselbst u. s. w. sehr oft gern vermieden sehen wird. Aber nur die gerichtliche Untersuchung und Entscheidung wird alle üblichen Garantieen für objective Behandlung geben.

Wichtiger fast ist noch, dass nur dabei die Steuervergehen anderen strafbaren Handlungen im Princip gleichgestellt erscheinen, was für ihre moralische und rechtliche Qualificirung und Beurtheilung in der öffentlichen Meinung sehr wichtig und die Voraussetzung für manche Reformen der Besteuerung ist. Nur bei gerichtlicher Entscheidung der Steuervergehen lassen sich namentlich jene mehrfach erwähnten weiteren Rechtsfolgen der rechtskräftig gewordenen Verurtheilung und Bestrafung mit letzterer verbinden, was zur Entwicklung strengerer Anschauungen über die Ehrlosigkeit der Steuervergehen nothwendig erscheint.

Die neuere Entwicklung geht auch entschieden darauf hin, Steuervergehen immer mehr den ordentlichen Gerichten zu überweisen. Aber theils in Folge geschichtlich überkommener Einrichtungen, theils in Folge wichtiger steuertechnischer und anderer Zweckmässigkeitsrücksichten hat sich, bis vor Kurzem auch bei uns in Deutschland und mehrfach auch in anderen Ländern, auf diesem Gebiete die Competenz der Steuerverwaltungsbehörden immer noch in ziemlich ausgedehntem Maasse erhalten, indem solche Behörden in gewissen Fällen allein unter völligem Ausschluss der Gerichte oder — und so auch jetzt noch bei uns und sonst — wenigstens neben oder vor den Gerichten die Steuervergehen untersuchen, aburtheilen und die Strafen dafür verhängen.

Digitized by Google

Trotzdem diese Einrichtung wohl an sich, daher in allen Fällen, gewisse missliche Folgen wie die angedeuteten hat, lässt sie sich schwerlich ganz beseitigen, mindestens nicht rasch und nicht überall. Sie ist alsdann nur um so mehr mit Garantieen zu umgeben, unter welchen die unbedingte stete Zulassung der Berufung des durch eine Verwaltungsbehörde Verurtheilten und Bestraften gegen den Strafbescheid an das Gericht am Wichtigsten erscheint.

Letzteres ist in dem §. 459 der Deutschen Strafprocessordnung auch jetzt bei uns erreicht.

v. Hock, öffentliche Abgaben, S. 57. Specielles über Frankreich und America in seinen beiden Werken. In America Verhängung der Strafen durch die Unionsgerichte. Compromisse auf administrativem Wege auch hier, so bei der Tabaksteuer. — Ueber Frankreich auch passim Fin. III, so S. 537, 567, 606, 845. Soweit die Straffälligen bei Stempel und Enregistrement nicht sofort gegen die Verwaltung die Entrichtung der gesetzlichen Strafe übernehmen, geht die Sache zur Entscheidung an das Civilgericht; bei indirecten Verbrauchssteuern und Zöllen, wenn nicht Abfindung mit der Verwaltung oder Fügsamkeit gegen deren Entscheid erfolgt, an das Strafgericht (Friedensrichter, bez. Correctionstribunal, Assisen, je nach Schwere des Vergehens). Für Preussen s. das in der Vorbemerkung §. 343 genannte Gesetz vom 23. Januar 1838 über Untersuchung von Zollvergehen; das Stempelgesetz von 1822, §. 21 ff., 31 ff., auch Kabinets-Ordre vom 13. April 1833; Gesetz vom 8. Februar 1819 betreffend Branntweinbesteuerung u. s. w. §. 93 u. a. m. Die preussischen gesetzlichen Bestimmungen entsprachen früher den im Texte aufgestellten Forderungen noch nicht überall in ganz genügender Weise, indem den Verwaltungsbehörden eine noch zu grosse Competenz gelassen ist. Doch war wohl das Wesentlichste schon erreicht. Z. B. nach dem Stempelgesetz von 1822, §. 31, Berufung auf richterliches Gehör nur zulässig bei Stempelstrafresoluten der Verwaltungsbehörden im Fall einer gesetzlichen Strafe von 10 Thlr. und mehr. Nach dem Gesetz von 1838, §. 33, erfolgt die Aburtheilung von Zollvergehen bei Fällen, wo unmittelbar Freiheitsstrafe stattfindet oder bei Concurrenz mit anderen Verbrechen durch die Gerichte, bei Ordnungsstrafen ausschliesslich durch die Zoll- und Steuerbehörde. In den übrigen Fällen Untersuchung bei den Zoll- und Steuerämtern und bei Strafen und Confiscations-Werthen bis 50 Thaler Entscheidung durch diese, bei höheren Summen durch die Provinzialzollbehörde. Doch kann letztere die Verweisung an das Gericht verfügen oder während der Untersuchung in zehntägiger präclusivischer Frist nach Eröffnung des abgefassten Strafbescheids der Angeschuldigte die Sache ans Gericht zu bringen beantragen. Nach der deutschen Strafprocessordnung besteht jetzt im Reiche überhaupt bei allen Strafbescheiden der Verwaltungsbehörden wegen Zuwiderhandlungen gegen Steuergesetze ein Recht des Beschuldigten, gegen den Strafbescheid binnen einer Woche auf gerichtliche Entscheidung anzutragen, sofern er nicht eine nach den Gesetzen zugelassene Beschwerde an die höhere Verwaltungsbehörde ergreift. Von der Behörde gehen dann die Acten an die zuständige Staatsanwaltschaft. (Strafprocessordnung §. 459, 460; weitere Details in den §. 461 ff.) — In Baiern schon früher unmittelbares gerichtliches Verfahren nach dem Zollstrafgesetz von 1837, auch bei Stempeldefraudation. (S. Pözl, Verwaltungsrecht S. 571, 558.)

B. — §. 349. Einzelne Kategorieen von Fällen.

1. Besonders häufig und auch am Unbedenklichsten ist die Verhängung der sogenannten Ordnungsstrafen durch die Verwaltungsbehörde. Auch hier aber sollte die Berufung an das Gericht und vollends neben dieser oder wenigstens statt deren die Beschwerde an eine höhere Verwaltungsbehörde statthaft sein, wenn dies der Verurtheilte vorzieht.

Digitized by Google

2. Nach der Höhe der eventuell zu verhängenden Geldstrafe und nach der in Betracht kommenden Strafart kann sich wohl passend die Competenz der entscheidenden Verwaltungsbehörde richten.

Etwa so, dass bei kleineren Summen und leichteren Strafarten eine niedrigere, z. B. das Hauptzoll- oder Steueramt, bei anderen eine höhere Behörde, z. B. die Steuerbehörde der Provinz die Sache entscheidet. Eine Berufung an eine zweite höhere Verwaltungsinstanz (z. B. vom Steueramt an die Provinzialbehörde, von der Provinzialbehörde an das Finanzministerium) sollte auch hier immer zulässig sein.

Bedenklicher erscheint es, die Zulässigkeit der gerichtlichen Entscheidung von der Höhe der eventuell in Aussicht stehenden Geldstrafe abhängig zu machen. Das kann leicht zu einer ausschliesslichen Eröffnung dieses Wegs nur für „grosse" Defraudanten führen.

3. Gleich anfänglich muss wenigstens die Entscheidung der Gerichte von Amtswegen in solchen Fällen eintreten, wo es sich um Freiheits- und andere Ehrenstrafen oder um die Ehre betreffende Rechtsfolgen einer Strafe handelt.

4. Bei allen Vermögens-, bez. Geldstrafen (einschliesslich der Strafe der Confiscation) für versuchte oder verübte Defraudation (und Contrebande i. e. S.) muss sowohl der Steuerbehörde als auch dem Angeklagten die Wahl zustehen, die Sache sofort vor Gericht anhängig zu machen oder die Steuerbehörde darüber entscheiden zu lassen; mindestens aber muss der Angeschuldigte das Recht haben, gegen den Strafbescheid der zunächst in der Sache von Amtswegen vorgehenden Verwaltungsbehörde auf gerichtliche Entscheidung anzutragen. Für jene Wahl und letzteren Antrag sind dem Angeklagten kurze Präclusivfristen zu gewähren. Auch wenn er sich aber im ersten Fall bei der Entscheidung durch die Verwaltung beruhigt hat, sollte ihm nach Empfang des Strafbescheids und eventuell auch nach der Bestätigung desselben durch die Verwaltungs-Berufungsinstanz noch das Recht verbleiben, die Sache zur gerichtlichen Entscheidung zu bringen.

Diese Forderung geht noch etwas weiter, als die Bestimmung des §. 459 der Strafprocessordnung. Um böswillige oder chicanöse Weiterungen des Verurtheilten in solchen Fällen zu verhüten, könnte eine Bestimmung getroffen werden, wie die, dass Personen, welche sich zuerst bei dem Verwaltungswege beruhigt haben, einer erhöhten Strafe unterliegen, falls die Entscheidung des Gerichts, an das sie nachträglich noch gehen, diejenige der Steuerbehörden genau oder im Wesentlichen bestätigt.

C. — 350. Strafabfindungen:

Bei Defraudationen im Gebiete der indirecten Steuern, besonders der Zölle, der inneren Verbrauchssteuern auf den Productionsbetrieb, dann der in Stempelform u. s. w. erhobenen

Digitized by Google

Verkehrssteuern und Gebühren (französisches Enregistrement), auch wohl bei der Erbschaftssteuer geht nun wenigstens thatsächlich die Entscheidung der Steuerbehörden über die Vermögens- oder Geld-Steuerstrafen wohl in eine Art „Abfindungsverfahren" zwischen der Behörde und dem Defraudanten über.

So besonders in den Fällen, wo die Substanziirung des defraudirten Betrags, wie bei manchen indirecten Steuern (Bier-, Branntwein-, Zuckersteuer u. a. m.) schwierig ist. v. Hock, öffentliche Abgaben, S. 57. S. die Beispiele im französischen Recht in Fin. III, a. a. O. Im Deutschen Reich sind ausdrücklich die „landesgesetzlichen Bestimmungen über das Verfahren im Verwaltungswege bei Zuwiderhandlungen gegen die Vorschriften über die Erhebung öffentlicher Abgaben und Gefälle, insoweit nicht die §§. 453—455, 459—463 der Strafprocessordnung abändernde Bestimmungen treffen, unberührt" von den reichsstrafprocessrechtlichen Vorschriften geblieben (Einführungsgesetz zur Strafprocessordnung vom 1. Februar 1877, §. 6, Nr. 3).

Ein solches Verfahren hat man vom Standpuncte des fiscalischen Interesses aus gelobt, ja für nothwendig erklärt, um Defraudationen wirksamer bekämpfen zu können.

Man spare Zeit und Kosten, der Angeschuldigte habe meistens selbst das Interesse, nicht viel Schwierigkeiten zu machen und sich zu fügen, weil er so in Betreff der Art und der Höhe der Strafe besser wegkomme und sich etwaigen sonstigen Straffolgen entziehe. So brauche er nicht erst im schwerfälligen gerichtlichen Verfahren nach dessen eigenthümlichen Beweisführungen und Formalitäten überführt zu werden, was oft schwierig sei. Es gelange der Staat daher so jedenfalls am Leichtesten zu seinem Gelde, werde mithin das Ziel der Besteuerung besser erreicht und doch die Defraudation immerhin empfindlich gestraft und von ihr abgeschreckt.

Practisch richtige Gesichtspuncte sind dies allerdings, und wie die Dinge liegen, kann man vielleicht nicht immer anders verfahren. Aber moralisch und rechtlich bedenklich ist dies Vorgehen gleichwohl. Der Strafe wird hier Vieles von ihrem characteristischen Wesen genommen, das Verfahren erscheint mehr als ein „Abkauf der Strafe", diese mehr als eine Busse für die Ungeschicktheit des Defraudanten, sich ertappen zu lassen, denn als eine wirkliche Strafe für ein moralisches und strafrechtliches Vergehen. Man befindet sich so doch mit diesem ganzen Abfindungsverfahren (wie zum Theil mit der Aburtheilung der Steuervergehen durch Verwaltungsbehörden überhaupt), auf einem falschen Wege, auf dem man schwerlich dazu kommen wird, jede Defraudation im Volksbewusstsein zu einem wirklichen Vergehen zu machen. Das ist unvermeidlich auf die Dauer verhängnissvoll auch für das blosse fiscalische Interesse und schädlich für die Volksmoralität und insofern verdiente das ausschliesslich strafgerichtliche Vorgehen dennoch den Vorzug.

Digitized by Google

Nachträge.

Zu §. 8 S. 21. M. v. Heckel, die Einkommensteuer und die Schuldzinsen, Leipzig 1890.
Zu §. 11 S. 25. Von W. Roscher's Finanzwissenschaft ist Ende 1889 die 3. Auflage erschienen.

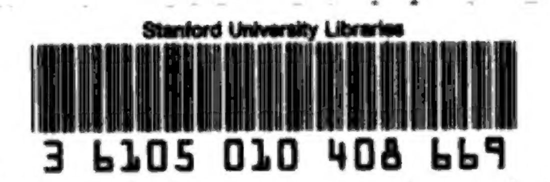
Berichtigungen und Druckfehler.

S. 25 Z. 19 v. u. l. Jena statt Bonn.
S. 31 Z. 5 v. u. l. Staaten statt Werke.
S. 36 Z. 14 v. u. l. soweit statt somit.
S. 88 Z. 16 v. u. l. Besetzung statt Besitzung.
S. 114 ist zwischen Z. 8 und 9 v. u. einzuschalten: Endlich andere Zweige der materiellen Production, besonders betreffende Communalanstalten.
S. 121 S. 15 v. u. l. 80.91 statt 80 91.
S. 160. In der (als Correlat anderer Zweige gross zu druckenden) Ueberschrift l. 5 statt e.
S. 184 in der 6. Z. v. u. des mittleren Absatzes l. das statt est.
S. 199 Z. 5 v. u. l. in statt im.
S. 209 Z. 22 v. u. l. erhoben st. erheben.
S. 246 Z. 4 v o. l. würden st. wurden.
S. 250 Z. 1 v. u. l. Privatwirthschaften st. Privat-.
S. 253 Z. 4 v. u. l. Soldheeren st. Soldherren.
S. 293 Z. 15 und 14 v. u. l. darüber statt darf über.
S. 401 Z. 6 v. u. l. nach statt noch.
S. 513 Z. 5 v. o. l. ist st. sind.
S. 534 Z. 4 v. u. l. einer st. eine.
S. 611 Z. 7 v. o. ist der Satz: „Diese Begründung kann aber nicht für zutreffend gelten“ (vor dem Absatz in Kleindruck) zu streichen.
S. 626 Z. 17 v. u. l. 852 st. 882.
S. 656 Z. 14 v. u. l. richtige st. wichtige.
S. 669 Z. 14 v. u. l. mag st. mögen.

Gedruckt bei E. Polz in Leipzig.

Digitized by Google

Digitized by Google



STANFORD UNIVERSITY LIBRARIES
STANFORD AUXILIARY LIBRARY
STANFORD, CALIFORNIA 94305-6004
(415) 723-9201
All books may be recalled after 7 days

DATE DUE

Digitized by Google

Digitized by Google